

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

DIPLOMOVÁ PRÁCE
Místní a krajské referendum

Předkládá: Bc. Kateřina Mašková

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Petr Triner, MBA

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2018/2019

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: Kateřina MAŠKOVÁ
Osobní číslo: R17N0025P
Studijní program: N6807 Veřejná správa
Studijní obor: Veřejná správa
Téma práce: Místní a krajské referendum
Zadávající katedra: Katedra veřejné správy

Zásady pro vypracování

1. Úvod
2. Základní pojmy
3. Historie
4. Krajské referendum
5. Místní referendum
6. Přímá demokracie na Slovensku
7. Judikatura ve věcech místního referenda
8. Vybrané referendum
9. Závěr

Rozsah diplomové práce: cca 60 stran
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování diplomové práce: tištěná

Seznam doporučené literatury:

viz zvláštní seznam

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Petr Triner
Katedra veřejné správy

Datum zadání diplomové práce: 31. března 2018
Termín odevzdání diplomové práce: 31. března 2019

V Plzni dne 11. března 2019

Doc. JUDr. Jan Pauly, CSc.
děkan



JUDr. Tomáš Louda, CSc.
vedoucí katedry

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Místní a krajské referendum“ zpracovala samostatně a citovala jsem všechny uvedené zdroje.

V Brtnici dne 26. března 2019

.....

Poděkování

Touto cestou bych ráda poděkovala JUDr. Petru Trinerovi, MBA, vedoucímu mé diplomové práce, za profesionální vedení, cenné připomínky a ochotný přístup, který mi věnoval při psaní této práce.

Obsah

Úvod	7
1 Základní pojmy.....	8
1.1 Demokracie.....	8
1.2 Přímá demokracie a její formy	9
1.2.1 Obecně	9
1.2.2 Formy přímé demokracie	9
1.2.3 Přímá demokracie a Ústava ČR	11
1.3 Referendum.....	12
1.3.1 Obecně	12
1.3.2 Referendum a jeho druhy	12
1.4 Kraj- postavení a pravomoci.....	14
1.4.1 Základní charakteristika	14
1.4.2 Právní úprava	15
1.4.3 Pravomoci kraje	15
1.5 Obec- postavení a pravomoci	16
1.5.1 Základní charakteristika	16
1.5.2 Právní úprava	18
1.5.3 Pravomoci obce.....	19
2 Historie problematiky referenda ve vztahu k České republice.....	21
3 Krajské referendum	25
3.1 Obecně	25
3.2 Obecné ustanovení.....	26
3.3 Rozhodování v krajském referendu, náležitosti návrhu na jeho konání a vyhlášení jeho konání	27
3.4 Komise pro hlasování	28
3.5 Hlasování, zjišťování výsledků hlasování a jejich vyhlášení	29
4 Místní referendum	32
4.1 Obecně	32
4.2 Obecná ustanovení.....	33
4.3 Rozhodování v místním referendu a vymezení územní pro jeho konání	35
4.4 Náležitosti návrhu na konání místního referenda a vyhlášení jeho konání .	36
4.5 Komise pro hlasování	41
4.6 Hlasování	44

4.7 Zjišťování výsledků hlasování a jejich vyhlášení.....	49
4.8 Oznamovací povinnost, platnost a závaznost místního referenda, společná ustanovení.....	50
4.9 Přestupky, soudní přezkum.....	52
4.10 Místní referendum a Česká republika.....	54
5 Přímá demokracie na Slovensku	58
5.1 Referendum na celostátní úrovni	58
5.2 Referendum na úrovni VÚSC a místní referendum	60
5.2.1 Obecně	60
5.2.2 Odvolání starosty a právní úprava místního referenda	60
5.2.3 Referendum na úrovni VÚSC	62
5.2.4 Případ o odvolání starosty v obci Ruská.....	63
5.3 Komparace právních úprav v České republice a na Slovensku.....	64
6 Judikatura ve věcech místního referenda	67
6.1 Usnesení Krajského soudu v Plzni 30A 6/2013-144.....	67
6.2 Rozsudek NSS Ars 2/2013-59	69
7 Místní referendum v Plzni.....	73
7.1 Události před podáním návrhu na konání místního referenda.....	73
7.2 Události od podání návrhu na konání místního referenda	74
Závěr.....	78
Resumé	79
Seznam zdrojů	80
Právní předpisy	80
Monografie	80
Judikatura.....	81
Periodikum.....	82
Internetové zdroje	82
Seznam zkratk.....	85
Seznam grafů.....	86
Seznam tabulek.....	86

Úvod

Tématem diplomové práce je „Místní a krajské referendum“. Hlavním důvodem, proč jsem si dané téma vybrala, je, že problematika referend je stále zajímavá a aktuální. V České republice nemá institut referenda dlouhou tradici. Na celostátní úrovni byl zmíněný institut přímé demokracie aplikován pouze jednou a zákon, který stanovuje podmínky pro celostátní referendum, v českém právním řádu neexistuje. Referendum je upraveno ve speciálních kodexech pouze na krajské a místní úrovni.

Práci rozdělím do sedmi kapitol. V první kapitole vymezím základní pojmy, které se týkají institutu referenda. Těmito pojmy jsou například demokracie, referendum a jeho druhy, obec nebo kraj. V následující kapitole nastíním historii referenda ve vztahu k České republice, a to jak na celostátní, tak na nižší úrovni. Třetí kapitola se bude věnovat referendu na krajské úrovni. Prostřednictvím metody analýzy podrobně rozeberu jednotlivé postupy a pravidla při konání krajského referenda. V další kapitole se zaměřím na místní referendum, kdy podrobně rozeberu platný právní předpis, který daný institut upravuje, a zhodnotím místní referenda konaná v České republice v letech 2006-2018. Prostřednictvím metody dedukce dojdou k úsudku, v jakém roce byla nejvyšší četnost konaných místních referend nebo jaká je průměrná procentuální účast v jednotlivých letech. Dále zhodnotím právní úpravu *de lege lata*, *de lege ferenda*. V páté kapitole také prostřednictvím metody analýzy rozeberu úpravu přímé demokracie na Slovensku a provedu její komparaci s českou legislativou. Předposlední kapitola bude obsahovat vybranou judikaturu týkající se místního referenda, které se konalo v Plzni v roce 2013. Poslední kapitola přímo naváže na předešlou kapitolu a vymezím v ní základní fakta, které se týkají místního referenda ve věci bývalého Domu kultury Inwest v Plzni.

Cílem mé práce bude analyzovat současné právní předpisy upravující referendum a navrhnout právní úpravu *de lege ferenda*. Dalším cílem bude porovnat českou a slovenskou právní úpravu týkající se přímé demokracie. V neposlední řadě vymezím důvody, které měly dle mého názoru za následek neplatnost místních referend.

Moje diplomová práce je napsaná v souladu s právním stavem účinným ke dni 20. března 2019.

1 Základní pojmy

1.1 Demokracie

Pojem demokracie doslova znamená „vláda lidu“. Tento výraz má původ v řeckých slovech demos, neboli lid, a kratein, neboli vládnout. Pojem byl užíván mysliteli antiky, o něco méně v době středověku a vrátil se v renesanci. V dnešní době je velmi frekventovaným výrazem, je často spojován s moderním státem. Z důvodu, že v různých historických dobách jednotliví myslitelé spojovali s demokracií odlišné představy, dávali tomuto pojmu různorodý smysl. Pojem demokracie lze pojmut ve dvou smyslech. V nejširším smyslu lze pod tímto pojmem rozumět souhrn názorů a postojů jednotlivce nebo skupiny k sociálně ekonomickým otázkám okolního světa. Naopak v užším slova smyslu ho lze chápat jako určitou podobu politického režimu. Z dnešního pohledu je obsahem pojmu pouze forma státu jako panství mnoha nebo dokonce všech občanů. Představuje protiklad jiným formám, například diktaturám nebo oligarchiím. Pojem je spojován především s přímou účastí občanů na politickém rozhodování týkajících se státních záležitostí.¹ Na demokracii navazuje pojem moderní stát, který se vyznačuje určitými základními demokratickými principy. Těmito demokratickými principy například jsou princip svrchovanosti lidu, princip omezené státní moci, princip dělby moci a její vzájemné vyvažování, princip právního státu, případně princip majority a respektování práv menšiny. Bez jejich realizace a institucionalizace by neměl kvalitu moderního demokratického právního státu.²

V soudobém evropském kontextu můžeme definovat demokracii jako politickou metodu, prostřednictvím které se uskutečňuje moc lidu a vytváří se vůle státu. Rozlišujeme dva základní modely demokracie, a to demokracii přímou a reprezentativní. Pro zmíněné rozdělení je rozhodné, zda se k určitým otázkám může lid vyjadřovat přímo nebo se účast lidu omezuje na volbu nositelů daných úřadů státu. Ve většině evropských států dochází ke kombinacím obou těchto modelů.³

¹ JIRÁSKOVÁ, Věra. § 1 Pojem demokracie a prostředky jejího uskutečňování. *Ústavní právo a státověda: Obecná státověda*. 2. nezměněné vydání. Praha: Leges, 2014, s. 174-176. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-053-6

² GROSPÍČ, Jirí. § 2 Formy státu. *Ústavní právo a státověda: Obecná státověda*. 2. nezměněné vydání. Praha: Leges, 2014, s. 81. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-053-6

³ JIRÁSKOVÁ, Věra. § 1 Pojem demokracie a prostředky jejího uskutečňování. *Ústavní právo a státověda: Obecná státověda*. 2. nezměněné vydání. Praha: Leges, 2014, s. 176-178. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-053-6

1.2 Přímá demokracie a její formy

1.2.1 Obecně

Přímá demokracie představuje pravý opak reprezentativní demokracie. V čisté podobě by se jednalo o stát, ve kterém neexistují volené zastupitelské orgány a kde samotný lid rozhoduje o všech otázkách týkajících se veřejných záležitostí. Sám Jean-Jacques Rousseau představil myšlenku organizačního uspořádání státu na myšlence, kdy lid má být nositelem zákonodárné moci ve státě na základě obecné vůle, která je formulována na základě společného blaha nebo národního zájmu. Vláda by měla jednat podle přísných příkazů lidu, tedy provádět zákony nebo dbát na dodržování občanských práv. Nicméně tato myšlenka je aplikovatelná na relativně malá a ne moc komplikovaná společenství s malým počtem lidí. Existuje ale rarita založená pravděpodobně ve třináctém století, kdy tímto způsobem fungují shromáždění oprávněných voličů některých kantonů nebo obcí ve Švýcarsku. Nicméně jejich úlohu nemůžeme v současné době přeceňovat. Například schvalují rozpočet obce a vyjadřují stanoviska ke zprávám, které jim předložil starosta.

Avšak rozpory, které stály v cestě realizace čistého modelu přímé demokracie, se ukázaly být pro moderní stát nepřekonatelné. Myšlenka, aby se mohl lid přímo účastnit na rozhodování záležitostí týkajících se státu, regionu nebo obce, nezanikla. V současné době přímá demokracie doplňuje podobu reprezentativní demokracie, která je základní organizační formou.⁴

1.2.2 Formy přímé demokracie

Samotný koncept přímé demokracie se skládá z řady forem, které jsou součástí demokratického vládnutí a mají většinou ústavní podobu. Mezi formy přímé demokracie můžeme zařadit:

- a) referendum;
- b) lidové shromáždění;
- c) lidovou iniciativu;
- d) lidové veto a
- e) odvolání občany zvolených poslanců nebo úředníků, soudců guvernéra, tzv. odvolání.

⁴ JIRÁSKOVÁ, Věra. § 3 Formy přímé demokracie. *Ústavní právo a státověda: Obecná státověda*. 2. nezměněné vydání. Praha: Leges, 2014, s. 181-182. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-053-6

Pavel Holländer upozorňuje na nové formy přímé demokracie. Jedná se o formu televizních přenosů, interaktivních počítačových sítí, tzv. „e-voting“, případně tzv. elektronické přímé demokracie. Základní formou přímé demokracie je referendum. Jedná se o rozhodování obyvatelstva o zákonech nebo jiných opatřeních veřejné moci. Výsledkem referenda je státní nebo samosprávné rozhodnutí. Rozlišujeme referendum obligatorní a fakultativní. Ve druhém případě má orgán moci veřejné možnost referendum vyhlásit, záleží na jeho úvaze. V zásadě synonymem z právního hlediska je pojem plebiscit. Rozdíl je pouze v tom, že plebiscitem je referendum, které se koná v otázkách, které mají pro daný region nebo zemi velký význam.⁵ Co se týká dalších forem přímé demokracie, lidové shromáždění se nyní neuplatňuje jako rozhodovací forma.⁶

K další rozšířené formě přímé demokracie řadíme lidovou iniciativu. Jedná se o požadavek, který vychází z lidu. Zákon zpravidla upravuje minimální počet oprávněných voličů, kteří se mohou v důsledku určitého problému obrátit s návrhem na státní orgán. Může se jednat o návrh zcela nové právní úpravy nebo návrh novely té dosavadní. Pokud jsou splněny zákonem stanovené podmínky, tak důsledky této formy jsou, jako kdyby došlo k uplatnění práva zákonodárné iniciativy. To znamená, že zákonodárny orgán musí tento návrh projednat.

Třetí formou je tzv. odvolání, neboli recall. Tato forma je známá ve Spojených státech amerických. Jedná se o zvláštní petici voličů, na základě které lze odvolat představitele voleného úřadu. Je tu zpravidla stanoven počet podpisů pro požadavek odvolání daného nositele.⁷

Jednou z posledních forem přímé demokracie je lidové veto. Směřuje proti schválenému právnímu aktu, kdy jeho výsledkem může být zrušení daného právního aktu. Celý proces je založen na petici, kterou podal určitý počet občanů.⁸

⁵ Demokracie přímá a její dilemata. KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3., přepracované vydání. Praha: WoltersKluwer, 2016, s. 65-67. Student (Leges). ISBN 978-80-7552-331-0

⁶ tamtéž

⁷ JIRÁSKOVÁ, Věra. § 3 formy přímé demokracie. *Ústavní právo a státověda: Obecná státověda*. 2. nezměněné vydání. Praha: Leges, 2014, s. 184. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-053-6

⁸ Demokracie přímá a její dilemata. KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3., přepracované vydání. Praha: WoltersKluwer, 2016, s. 73. Student (Leges). ISBN 978-80-7552-331-0

1.2.3 Přímá demokracie a Ústava ČR

Co se týká ústavního zakotvení přímé demokracie, tak podle čl. 2, odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava ČR“) ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává přímo státní moc. Ústava ČR neformuluje požadavek na přijetí ústavního zákona příkazově, nýbrž dispozitivně. Demokracie ve smyslu vlády lidu je v českých právních poměrech dělbou moci zcela zajištěna, aniž by musel být do našeho ústavního pořádku nástroj přímé demokracie zakotven. Nicméně neexistence institutu přímé demokracie nedělá z České republiky nedemokratický právní stát. Tím, že v českém ústavním pořádku není zakotvena možnost přímé demokracie, tak to nevyústí v oslabení lidu jako takového. Je pouze omezen prostor, kdy lid disponuje oprávněním provádět legitimační rozhodnutí. Ústava daného státu musí vždy obsahovat právní základ pro přímou demokracii. V našem ústavním prostředí je přímá demokracie chápána jako možnost těch osob, kteří se na výkonu státní moci přímo nepodílejí ve volebním mezidobí. Ústava ČR nepředpokládá, že by lid, suverén, byl zavázán sám přijímat veškerá důležitá rozhodnutí. Na myšlenku vlády lidu reaguje čl. 2, odst. 1 Ústavy ČR, kde je stanoveno: „*Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.*“ Tato myšlenka je doplněna volbami, které jsou klíčovou metodou realizace vlády lidu. Nemůžeme opomenout ani čl. 21, odst. 1 zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „LZPS“). V něm je ustanoveno politické právo, které stanovuje, že občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí, a to buď přímo, nebo prostřednictvím volby svých zástupců.⁹

V rámci ústavního rámce nemůžeme opomenout ani čl. 10a Ústavy ČR. Tento článek byl přijat v rámci tzv. „euronovely“ Ústavy ČR, na základě které bylo uskutečněno naše jediné celostátní referendum. Čl. 10a Ústavy ČR nařizuje, že v případě uzavření mezinárodní smlouvy, kterou by se některé pravomoci přenášely z orgánů České republiky na mezinárodní organizaci, tak je třeba souhlasu Parlamentu České republiky, pokud nestanoví ústavní zákon, že je třeba k ratifikaci souhlas daný v referendu.

⁹ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Přímá demokracie a Ústava České republiky. *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2016, s. 13-19. ISBN 978-80-210-8351-6

1.3 Referendum

1.3.1 Obecně

Pokud se jedná o institut referenda, znamená to rozhodování ve věci samé, místo voleb nebo losu. Je to opakem zastupitelského principu.¹⁰ Existence referenda v právním řádu je často vázána na povahu daného státu a k historickým zkušenostem. Když zmíním například Velkou Británii, tak její forma vlády spíše preferovala parlamentní rozhodování před rozhodováním lidu. Tento fakt se prolomil až nyní, v případě autonomie Skotska a vystoupení Velké Británie z Evropské unie. I v Německu panuje určitá ostražitost vůči přímé demokracii. Ta se váže ke vzpomínkám, kdy byli u moci nacisté a Adolf Hitler dokázal spojit své zájmy s lidovým hlasováním.¹¹ V České republice se konalo celostátní referendum pouze jednou. Referendum proběhlo v červnu roku 2003. Proto nelze pochybovat o tom, že přímá demokracie je chápána v našem právním řádu spíše jako možnost, jak se mohou lidé podílet na výkonu státní moci.

1.3.2 Referendum a jeho druhy

Podle ústavního práva se rozlišuje referendum buď jako fakultativní, nebo obligatorní. Co se týká obligatorního, tak nezáleží na uvážení orgánu veřejné moci, zda o věci budou rozhodovat občané. V případě fakultativního referenda má orgán veřejné moci dispoziční právo uskutečnit dané referendum. V tomto smyslu může mít referendum v systému reprezentativní demokracie rozdílný význam. Referendum může představovat určitou pojistku proti zneužití moci, kterou lid přenesl na parlament. K tomu také může být referendum určitým prostředkem v soustavě dělby moci k vyloučení parlamentu z rozhodování.

Dalším druhem je referendum, které má konzultativní povahu. Může tomu tak být v případě konzultace voličů o otázce nebo návrhu textu, případně rozhodnutí přímo o věci. Hlasování v referendu dává oproti volbám právní sílu rozhodnutí jakékoli otázky, nikoli mandátu osoby. Pokud je dodržena ústava a zákony, tak je rozhodnutí v referendu hodnoceno jako rozhodnutí lidu.

Referendum zaujímá v systému ústavní demokracie zvláštní místo. Z pohledu jeho umístění v určité formě vlády se dělí referendum do třech skupin:

- a) vyhlášené výkonnou mocí;
- b) referendum vyžadované ústavou, ex constitutione a

¹⁰ s. 52 tamtéž

¹¹ ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2016, s. 7. ISBN 978-80-210-8351-6

c) referendum iniciované občany formou petice.

Co se týká otázek podkládaných v referendu, tak bývají formulovány odlišně. Nejčastější formulace jsou dvě. V prvním případě účastník referenda odpovídá „ano“ či „ne“ na otázku, zda s textem zákona nebo rozhodnutím souhlasí. Druhou možností je varianta, kdy hlasující vybírá některou z variant. Varianty mohou být dvě nebo i více.

Další možnost dělení tkví ve způsobu ústavního zakotvení institutu referenda. Z tohoto důvodu je možné rozlišovat státy, mimo jiné i Českou republiku, kde je konstituována výlučně reprezentativní forma demokracie. Ve druhém případě může být referendum ustanoveno jako možnost fakultativního přijímání rozhodnutí. V posledním případě ústavní zákon předepisuje obligatorní předmět hlasování. Co se týká četnosti, v současné době demokratické státy užívají referendum v různé míře. Nejčastěji se tato forma přímé demokracie používá ve Švýcarsku, dále také v Lichtenštejnsku, Dánsku, Irsku nebo ve Francii.

Jako další hledisko třídění je možné referendum druhově klasifikovat. Hlediskem je předmět rozhodování. Předmět se může týkat například nezávislosti státu, ekologických otázek, humanitárních, sociálních či morálních otázek, územního uspořádání státu, zásadních ústavních reforem a v neposlední řadě také ratifikace mezinárodních smluv a vstupu do nadstátních společenství.

Poslední kritérium dělení referenda, a pro mou práci nejdůležitější, se vztahuje k územnímu dosahu referenda. Díky tomu dělíme referendum na:

a) celostátní a

b) místní, neboli lokální referendum.

V případě referenda na celostátní úrovni mají právo se ho účastnit všichni obyvatelé státu. Předmět referenda má celostátní charakter. Lokální referendum se může uskutečnit jak na místní, tak krajské úrovni.

Důležitým prvkem, který souvisí s referendem, je subjekt, který má ústavní zmocnění iniciovat referendum. V postavení iniciátora může být například počet obyvatel, kvalifikovaná skupina poslanců, subjekty federace nebo regionální celky.¹²

¹² Ke konceptu institutu zvanému referendum. KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3., přepracované vydání. Praha: WoltersKluwer, 2016, s. 66-71. ISBN 978-80-7552-331-0

1.4 Kraj- postavení a pravomoci

1.4.1 Základní charakteristika

Na začátku je nutné podotknout, že kraje je možné chápat v dvojitým významu. Za prvé jsou to kraje jako vyšší územní samosprávné celky (dále jen „VÚSC“), kterých je 14. V druhém pojetí se krajem rozumí jednotka územního členění státu, jež je sedm. Samozřejmě obě možnosti jsou zřízeny odlišnými zákony. V prvním případě je to zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů a v tom druhém zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů.¹³

VÚSC je samostatný nositel územní samosprávy, jehož územní obvod je širší, než u základních územních samosprávných celků (dále jen „ÚSC“). Samospráva krajů je založena zákonem a má originární povahu. Oprávnění, existence a působnost kraje je dána přímo zákonem. Tímto zákonem je zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZK“). Kraj má charakter právnické osoby, přesněji veřejnoprávní korporace.¹⁴ Díky postavení právnické osoby mají kraje právní subjektivitu, prostřednictvím které mají možnost vykonávat v oblasti veřejné správy mocenskou pravomoc vlastním jménem. Co se týká soukromoprávních vztahů, má VÚSC možnost nabývat majetek a také se zavazovat a nést ze svého jednání odpovědnost.¹⁵ Na výkon své vlastní působnosti má právní nárok, kdy státní orgány nemohou do působnosti kraje zasahovat. Zásah lze akceptovat pouze v případech daných zákonem. VÚSC vykonává dvojí působnost. Vedle originární působnosti vykonává kraj také přenesenou působnost, tedy státní správu. Svou působnost vykonávají kraje v rámci svého území, které je vymezeno hranicemi. Současně platí, že každá část území v rámci České republiky patří jednomu ze 14 krajů.¹⁶ Hranice kraje je možné změnit pouze zákonem.¹⁷

Občanem kraje může být osoba, která má státní občanství České republiky a je hlášena k trvalému pobytu v některé z obcí v územním obvodu daného kraje. Základ kraje tvoří také cizinci, kteří mají trvalý pobyt na území kraje. Dále pokud

¹³ KOPECKÝ, Martin. Územní samospráva. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 91. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1

¹⁴ Vyšší územní samospráva, kraje. KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: WoltersKluwer, 2017, s. 73-74. Právní monografie (WoltersKluwer ČR). ISBN 978-80-7552-719-6

¹⁵ s. 111 tamtéž

¹⁶ s. 74-79 tamtéž

¹⁷ KOPECKÝ, Martin. Územní samospráva. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 94. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1

tito cizinci dosáhli věku 18 let, a stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a byla také vyhlášena, tak disponují stejnými oprávněními jako občané kraje. Do osobního základu kraje řadíme taktéž osoby, které jsou vlastníky nemovitosti na území kraje, nicméně tyto osoby mají omezená práva. Díky občanství k VÚSC disponují lidé důležitými právy, kterými jsou například právo volit a být volen do orgánů kraje, právo účastnit se hlasování v krajském referendu nebo právo podávat orgánům kraje návrhy, podněty a připomínky.¹⁸

1.4.2 Právní úprava

Co se týká právní úpravy na ústavní úrovni, je důležité zmínit Ústavu ČR, kde jsou položeny ústavní základy územní samosprávy. Pro územní samosprávu je důležitý již čl. 2, odst. 3 Ústavy ČR, který upravuje výkon státní moci. Samotný čl. 8 Ústavy ČR zaručuje samosprávu ÚSC. Dále je územní samosprávě věnována samostatná hlava sedmá s názvem Územní samospráva. Je v ní například ustanoveno, že Česká republika se dělí na obce a kraje, dále že ÚSC je společenstvím občanů, které má právo na samosprávu. Dále čl. 102 upravuje postavení zastupitelstva. Na ústavní úrovni dále není možné opomenout LZPS, která zakotvuje v čl. 17, odst. 5 povinnost orgánu ÚSC poskytovat informace o své činnosti, v čl. 18 je upraveno petiční právo vůči územním samosprávným orgánům a v neposlední řadě také čl. 36, odst. 2 a 3, který zaručuje soudní ochranu. Kraje byly zřízeny zvláštním ústavním zákonem.¹⁹

Na zákonné úrovni, jak jsem uvedla výše, je stěžejní ZK. Dále můžeme zmínit zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů a samozřejmě také zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZKR“).

1.4.3 Pravomoci kraje

VÚSC vykonává svou působnost bezprostředně občany v podobě krajského referenda nebo prostřednictvím svých orgánů.²⁰ Podle § 1, odst. 3 ZK

¹⁸ Pojem a základní znaky územních samosprávných celků. KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: WoltersKluwer, 2017, s. 96-100. Právní monografie (WoltersKluwer ČR). ISBN 978-80-7552-719-6

¹⁹ ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů

²⁰ s. 217 tamtéž

těmito orgány jsou zastupitelstvo, rada, hejtman, krajský úřad a zvláštní orgány kraje. Pravomoci zastupitelstva kraje jsou stanoveny v § 35-37 ZK. Patří mezi ně například vydávání obecně závazných vyhlášek kraje, schvalování rozpočtu a závěrečného účtu kraje, zřizování a rušení organizačních složek kraje a příspěvkových organizací kraje, rozhodování o vyhlášení krajského referenda, případně stanovování rozsahu základní dopravní obslužnosti pro území kraje. Kraj je nadán zákonodárnou iniciativou, tudíž zastupitelstvo má pravomoc předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně. Dále také zastupitelstvo kraje rozhoduje o poskytování dotací obcím.

Dalším orgánem kraje je rada. Její pravomoci jsou stanoveny v § 59 ZK. Stěžejní pravomocí je vydávání nařízení v přenesené působnosti. Mezi její další úkoly můžeme zařadit zřizování a zrušování komisí rady, vyřizování připomínek či podnětů obcí a právnických osob z územního obvodu kraje, stanovuje pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností nebo stanovuje počet zaměstnanců kraje, kteří jsou zařazeni do krajského úřadu, zvláštních orgánů kraje a do organizačních složek kraje.

Dalším orgánem podle § 61 ZK je hejtman kraje. V odstavci 3 je výčet jeho pravomocí. Podepisuje právní předpisy kraje, odpovídá za informování občanů o činnosti kraje nebo po předchozím souhlasu ministra vnitra jmenuje a odvolává ředitele krajského úřadu.

Co se týká dalších orgánů kraje, tak hejtman zřizuje, pokud tak stanoví zvláštní zákon, pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány.²¹ Přenesenou působnost vykonává krajský úřad, pokud pravomoci nejsou zákonem svěřeny jinému orgánu. Projednává přestupky, poskytuje odbornou a metodickou pomoc obcím, provádí kontrolu výkonu přenesené působnosti obcí nebo přezkoumává rozhodnutí, které vydaly orgány obce v řízení podle zvláštních právních předpisů.²²

1.5 Obec- postavení a pravomoci

1.5.1 Základní charakteristika

Obec, neboli základní ÚSC, je územním společenstvím občanů, které má právo na samosprávu. Pro obec platí téměř totéž co pro kraj. Základní ÚSC je právnickou osobou, přesněji řečeno veřejnoprávní korporací, která je odlišná

²¹ § 65 ZK

²² § 67 ZK

od státu. Podle čl. 101, odst. 3 Ústavy ČR mohou vlastnit majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu. Základní znaky obce jsou stejné jako u VÚSC.²³ Co se týká právních vztahů, obec v nich vystupuje vlastním jménem a nese z nich vyplývající odpovědnost. Pojem obec lze chápat dvojím způsobem, buď jako základní samosprávné společenství občanů nebo jako základní jednotku územního členění státu. Pokud by obce nedisponovaly právem na samosprávu a právní osobností, neměly by povahu právnických osob, které jsou odlišné od státu.²⁴

Každá část území České republiky je spjata s určitou obcí, výjimkou jsou vojenské újezdy. V rámci svého území vykonávají obce jak samostatnou, tak i přenesenou působnost. V případech stanovených zákonem nebo na základě veřejnoprávní smlouvy vykonávají obce a jejich orgány určitou přenesenou působnost pro správní obvod, který zahrnuje více obcí. Území obce je vymezeno hranicemi. Obec je tvořena jedním nebo více katastrálními územími. Podle platné právní úpravy je možné změnit hranice prostřednictvím sloučení obcí, připojení obcí nebo oddělení části obce.

Další důležitou složkou obce je osobní základ. Občanem obce je fyzická osoba, která disponuje státním občanstvím České republiky a je v té dané obci hlášena k trvalému pobytu. Z širšího úhlu pohledu lze mezi osoby tvořící základ obce zařadit stejně jako u VÚSC cizince a osoby, které mají v dané obci nemovitou věc. Z občanství k obci plynou určitá práva, kterými jsou právo volit a být volen, právo účastnit se místního referenda nebo právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva svá stanoviska k projednávaným věcem. Co se týká povinností občana k obci, tak je zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZO“) přímo nedefinuje. Nicméně to neznamena, že takové povinnosti neexistují. Jsou stanoveny zvláštními právními předpisy nebo na základě nich. Tímto zvláštním právním předpisem může být například zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

V současné době se v České republice rozlišují tři základní typy obcí. Těmito typy jsou obec, městys a město. Města lze dále podle ZO členit

²³ KOPECKÝ, Martin. Územní samospráva. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 90-91. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1

²⁴ § 2 Pojem obec. KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva: obecná část*. 2. vydání. Praha: WoltersKluwer, 2017, s. 73. Právní monografie (WoltersKluwer ČR). ISBN 978-80-7552-719-6

na základní města, statutární města a hlavní město Praha na vrcholu.²⁵ V současné době máme 26 statutárních měst. Jako poslední se jím stal v roce 2018 Třinec.

1.5.2 Právní úprava

Co se týká ústavní úpravy, tak je obdobná s úpravou na úrovni krajů. V zákonné rovině je převážně upravena problematika základních ÚSC v ZO, který nahradil zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení). Oblast voleb do obecního zastupitelstva upravuje zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Plošná novelizace zákonů týkajících se ÚSC proběhla v souvislosti se zánikem činnosti okresních úřadů k 31. prosinci 2002. Pro úpravu právních vztahů úředníků ÚSC byl přijat speciální zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Na členy zastupitelstva a úředníky se taktéž vztahuje zákon²⁶, který upravuje možný střet zájmů. V souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů byly zahájeny úkony v souvislosti s přechodem majetku, a to ze státu na kraje a obce.

K dalším pramenům práva týkajících se základních ÚSC můžeme zařadit zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností a k tomu vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Dále mohou zmínit zákon č. 82/1998 Sb., který upravuje odpovědnost za škodu, kterou způsobila obec při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.²⁷ Občan obce disponuje právem hlasovat v místním referendu. Institut místního referenda je upraven ve speciálním ZMR. Obec má právo zřizovat podle § 35a, odst. 2 ZO obecní policii, kterou upravuje taktéž zvláštní zákon²⁸. Další oprávnění má obec v oblasti místních poplatků, které může obec stanovit prostřednictvím obecně závazné vyhlášky a to jen ty, které jsou v zákonu²⁹ taxativně vyjmenovány.

²⁵ KOPECKÝ, Martin. Územní samospráva. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 91-99. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1

²⁶ zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů

²⁷ Přehled vývoje právní úpravy územní samosprávy. KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: WoltersKluwer, 2017, s. 48-51. Právní monografie (WoltersKluwer ČR). ISBN 978-80-7552-719-6

²⁸ zákon ČNR č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů

²⁹ zákon ČNR č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

1.5.3 Pravomoci obce

V rámci obecního zřízení samostatnou i přenesenou působnost činí orgány obce, s výjimkou záležitostí řešené v samostatné působnosti prostřednictvím místního referenda. Zastupitelským sborem obce a současně také nejvyšším samosprávným orgánem je zastupitelstvo obce. Dalšími orgány jsou rada obce, obecní úřad a starosta. Za určitých podmínek může být součástí organizace obce pozice tajemníka. Mezi orgány obce lze též zařadit zvláštní orgány. Co se týká městysů, měst, statutárních měst a městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst, zákon hovoří o obdobných orgánech. ZO se tedy obsahově obdobně vztahuje i na výše zmíněné druhy obcí.³⁰

Co se týká věcné působnosti obcí, řadíme sem různé veřejné záležitosti. Přísluší jim zabezpečovat místní záležitosti veřejného pořádku, prostřednictvím obecně závazné vyhlášky zřizovat školy či školská zařízení, stanovit místní poplatky, hospodařit se svým majetkem, případně s jinými obcemi mohou vytvářet dobrovolné svazky obcí. Vůči fyzickým a právnickým osobám vystupuje obec jako nositel veřejné správy, který disponuje veřejnými pravomocemi. K tomu mohou obce plnit veřejné úkoly formou pečovatelské správy. Působnost obce se, stejně jako u krajského zřízení, člení do dvou skupin, teda na samostatnou a přenesenou působnost.³¹

Co se týká zastupitelstva obce, jeho pravomoci jsou upraveny v § 84-85 ZO. Patří mezi ně schvalování rozpočtu obce, vydávání obecně závazných vyhlášek obce, rozhodování o vyhlášení místního referenda nebo zřizování a zrušování obecní policie. Pravomoci uvedené ve výše uvedených paragrafech jsou výkonem samostatné působnosti.

Druhým orgánem je rada obce. Výčet pravomocí orgánu je stanoven v § 102 ZO, které vykonává v rámci samostatné působnosti. Výjimkou je písmeno d) § 102 ZO, poněvadž podle § 35, odst. 2 ZO je vydávání nařízení obce činností státní správy. V rámci samosprávy je radě obce vyhrazeno zabezpečování hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, stanovení rozdělení pravomocí v rámci obecního úřadu, zřizovat nebo zrušovat odbory obecního úřadu nebo stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu případně organizačních složkách.

³⁰ PRŮCHA, Petr. § 5. *Zákon o obcích: komentář*. 2., aktualizované vydání. Praha: WoltersKluwer, 2016, s. 12-13. Komentáře (WoltersKluwer ČR). ISBN 978-80-7552-376-1

³¹ Působnost obce a kraje. KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva: komentář*. 2. vydání. Praha: WoltersKluwer, 2017, s. 166-167. Právní monografie (WoltersKluwer ČR). ISBN 978-80-7552-719-6

§ 109, odst. 3 ZO pojednává o pravomocích obecního úřadu. Písm. a) naposledy zmíněného paragrafu stanovuje pravomoci obecního úřadu v oblasti samostatné působnosti. Těmito pravomocemi je plnění úkolů, které orgánu uložilo zastupitelstvo obce nebo rada obce, dále pomáhá výborům a komisím obce v jejich činnosti a v případech stanovených ZO nebo jiným zákonem má rozhodovací pravomoc.

Ve vybraných obcích se podle § 110, odst. 1 ZO může zřizovat funkce tajemníka obecního úřadu, který je zaměstnancem obce. V § 110, odst. 4 ZO jsou vyjmenovány jeho pravomoci. Vydává spisový, skartační a pracovní řád obecního úřadu, podle zvláštního právního předpisu³² stanoví platy všem zaměstnancům obce nebo plní úkoly, který mu byly uloženy zastupitelstvem, radou nebo starostou.

³² zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech a nařízení vlády č. 253/1992 Sb., o platových poměrech zaměstnanců orgánů státní správy, některých dalších orgánů a obcí

2 Historie problematiky referenda ve vztahu k České republice

Česká republika už měla několik legislativních snah, aby bylo obecné referendum uzákoněno. Institut referenda byl zahrnutý v § 46 Ústavní listiny Československé republiky z roku 1920. Stanovila, že pokud Národní shromáždění zamítne vládní návrh zákona, tak měla vláda pravomoc přijmout usnesení, aby bylo prostřednictvím hlasování lidu rozhodnuto, zda se má vládní návrh stát zákonem. Účelem tohoto paragrafu bylo, aby referendum představovalo určitou rozhodčí funkci mezi Poslaneckou sněmovnou a Senátem. Nicméně zákon, který by prováděl toto ustanovení, nikdy nebyl přijat. Tím pádem se referendum stalo pouhým prázdným pojmem.

Po roce 1989 se první návrh na ustanovení referenda uskutečnil na schůzi Federálního shromáždění v roce 1990. Návrh byl předložen místopředsedou federální vlády Pavlem Rychetským díky iniciativě prezidenta Václava Havla. V té době se jednalo o referendum o dvou otázkách, kterými bylo státoprávní uspořádání a možnost jedné republiky vystoupení z federace. I když se jednalo o první vážný pokus o rozdělení federace ústavní cestou a zákon č. 327/1991 Sb., včetně postupu provozování referenda prošel v zákonu č. 490/1991 Sb., tak se občanů nikdo na rozdělení federace nedotázal.

O dva roky později přišla levicová opozice s návrhem, který obsahoval dodatečné rozhodnutí lidu o účinnosti ústavního zákona³³, kterým zanikla Československá federace. Odpůrci argumentovali děním v Jugoslávii, kde návrh konat referendum vyústil ve válku. V roce 1996 byl rovněž podán levicovou opozicí návrh. Dožadovali se vydání ústavního zákona o referendu. Tehdejší pravicová vláda v čele s Václavem Klausem řekla, že nemá v úmyslu předložit návrh ústavního zákona, který by měl provést čl. 2, odst. 2 Ústavy ČR. Měl totiž strach o osud České republiky v NATO a EU a též kritizovali referendum jako nástroj, který může zablokovat pokrok v naší zemi, případně postup od totalitního režimu k demokracii. Další návrh poslanců se týkal novely Ústavy ČR v roce 1997. Tento návrh měl ale velkou slabinu, neboť připouštěl konat referendum o jakékoliv zásadní otázce ústavního pořádku. Cestou referenda mohlo tedy snadno dojít k omezování základních práv a svobod nebo ke změnám systému voleb.

³³ ústavní zákon č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské federativní republiky

Nejobecnější návrh zákona podal poslanec za stranu ČSSD Zdeněk Jičínský, který byl projednáván v roce 1997. Nicméně jeho návrhu bylo vytýkáno, že je v něm dána široká oblast tématům, pro která lze uskutečnit přímé všelidové hlasování, a že je ku příkladu možné uskutečnit referendum týkající se zákona o referendu. Oproti tomu Ústava ČR nepředpokládá konkrétní způsob nebo okruhy témat, kterých by se mohl výkon státní moci týkat.

Též byl odmítnutý návrh poslanců, který se týkal vydání ústavního zákona o referendu o vstupu České republiky do EU. Byl přijat až senátní návrh, který byl přijat pod č. 515/2002 Sb. Nicméně dlouhou dobu nebylo zjevné, jak bude po právní stránce samotné lidové hlasování ošetřeno.³⁴ Ústavním zákonem³⁵ byla samozřejmě novelizována Ústava ČR. K výše zmíněnému ústavnímu zákonu byl přijat též prováděcí právní předpis. Tím je zákon č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii. Tyto dva předpisy doplnila vyhláška ministerstva vnitra č. 114/2003 Sb. Samotné referendum o přistoupení mělo obligatorní a ratifikační charakter. V případě neschválení vstupu by se referendum mohlo opět konat nejdříve za dva roky. Samotná otázka v referendu zněla: „*Souhlasíte s tím, aby se Česká republika stala podle Smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii členským státem Evropské unie?*“ Hlasování se uskutečnilo 13. a 14. června 2003. Velké obavy panovaly okolo účasti, a to z důvodu snižující se účasti ve volbách v posledních letech. Referenda se zúčastnilo 55,2 % voličů, což je celkem nízká účast. Oproti ostatním kandidátským zemím se volební účast v roce 2003 pohybovala mnohem výše. Na Maltě byla účast dokonce 91 %, nižší byla pouze v Maďarsku a o kousek i na Slovensku. Co se týká krajů, pro vstup bylo nejvíce občanů ze Zlínského kraje. Proti vstupu bylo nejvíce hlasujících z Libereckého kraje.³⁶

Další z pokusů o zavedení referenda byl prací sociální demokracie. Premiér Vladimír Špidla prosadil zákon o obecném referendu. Proti Vladimíru Špidlovi stál Miroslav Topolánek, který požadoval pouze speciální zákon týkající

³⁴ Stručná historie problematiky referenda ve vztahu k České republice. *Referenda ve vybraných zemích* [online]. Praha: Parlamentní institut, 2006 [cit. 2018-12-05]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20542>

³⁵ zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení ČR k EU

³⁶ BALÍK, Stanislav. Referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii. *Cesta České republiky do Evropské unie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2004, s. 96-108. ISBN 80-7325-045-4

se všelidového hlasování o euroústavě. Za Vladimírem Špidlou nestály vládní strany, ve kterých nepanoval jednotný názor.³⁷

Novější pokus o zavedení celostátního referenda má povahu poslaneckého návrhu ústavního zákona pod číslem sněmovního tisku 35. Referendum by bylo možné konat ve věcech zahraniční a vnitřní politiky nebo návrhu zákona včetně ústavního. Otázka pro referendum by nicméně nesměla zasahovat do náležitostí demokratického právního státu, do výkonu soudní moci nebo omezovat ústavně zaručená práva a svobody. Návrh na vyhlášení referenda by byla oprávněna podat vláda nebo iniciativa. Petiční výbor jako zástupce iniciativy by musel shromáždit nejméně 100 000 podpisů oprávněných občanů. K přijetí rozhodnutí by bylo zapotřebí nadpoloviční většiny hlasujících.³⁸ Návrh byl postoupen ústavně-právnímu výboru, který vydal dne 9. ledna 2019 usnesení, kterým přerušuje projednávání sněmovního tisku 35.³⁹

Další poslanecký návrh ústavního zákona byl podán pod sněmovním tiskem 111. Podle návrhu by se referendum nemohlo konat o otázce členství České republiky v mezinárodní organizaci nebo instituci, o ustanovování jednotlivých osob do funkcí a o jejich odvolání nebo o schvalování právních předpisů. Petice na podporu návrhu by měla být podepsaná minimálně 850 000 občany.⁴⁰ Ve věci návrhu vydal ústavně-právní výbor usnesení, kterým přerušil jeho projednávání a konstatoval, že bude tisk 111 brán jako základ právní úpravy po další projednávání návrhu zákona o celostátním referendu.⁴¹

Poslední návrh ústavního zákona o referendu byl podán taktéž skupinou poslanců a byl veden pod sněmovním tiskem 117. Podle návrhu by předmětem referenda nemohla být problematika odvodů, daní, výkonu soudní moci nebo změna podstatných náležitostí demokratického právního státu. Návrh na konání referenda by mělo právo podat 100 000 občanů formou petice, vláda, skupina poslanců nebo senátorů. Opět není v návrhu stanoveno kvórum účasti osob

³⁷ Stručná historie problematiky referenda ve vztahu k České republice. *Referenda ve vybraných zemích* [online]. Praha: Parlamentní institut, 2006 [cit. 2018-12-05]. Dostupné z:

<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20542>

³⁸ Ústavní zákon o celostátním referendu- tisk 35. *Psp.cz* [online]. Praha, 2017 [cit. 2019-03-24]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=133135>

³⁹ Usnesení ústavně-právního výboru- tisk 35. *Psp.cz* [online]. Praha, 2019 [cit. 2019-03-24]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=142587>

⁴⁰ Ústavní zákon o celostátním referendu- tisk 111. *Psp.cz* [online]. Praha, 2018 [cit. 2019-03-24]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=133827>

⁴¹ Usnesení ústavně-právního výboru- tisk 111. *Psp.cz* [online]. Praha, 2019 [cit. 2019-03-24]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=142574>

na hlasování.⁴² Ústavně-právní výbor usnesením přerušil dne 9. ledna 2019 jeho projednávání.⁴³

Co se týká místního referenda, v České republice bylo poprvé zavedeno zákonem České národní rady č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu. Tento zákon pozbyl účinnosti ke dni 1. února 2004. Čl. 2, odst. 2 Ústavy ČR předpokládá přijetí speciálního ústavního zákona, kterým by byla zavedena možnost přímého výkonu státní moci pomocí lidu. Nevylučuje se tím však právní úprava na rovině zákona upravující místní či regionální referendum.⁴⁴

⁴² Ústavní zákon o referendu- tisk 117. *Psp.cz* [online]. Praha, 2018 [cit. 2019-03-24]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=133844>

⁴³ Usnesení ústavně-právního výboru- tisk 117. *Psp.cz* [online]. Praha, 2019 [cit. 2019-03-24]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=142577>

⁴⁴ Místní a krajské referendum. KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 221. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-719-6.

3 Krajské referendum

3.1 Obecně

Obecně referendum představuje hlasování občanů o veřejných záležitostech. Je tedy možné, aby namísto orgánu obce nebo kraje přímo občané o dané věci rozhodli či pouze vyjádřili názor k určité problematice. Právo na krajské referendum vychází z často zmiňovaného čl. 21, odst. 1 LZPS, díky kterému občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo. Pro stanovení možnosti přímého výkonu státní moci lidem čl. 2, odst. 2 Ústavy ČR předpokládá přijetí zvláštního ústavního zákona. Zákon nicméně nevylučuje zákonnou úpravu regionálního referenda. Problematika krajského referenda je v současné době upravena v ZKR.⁴⁵ ZKR byl původně předložen jako návrh poslanců Bohuslava Sobotky, Jiřího Paroubka a dalších. V Poslanecké sněmovně byl přijat dne 6. listopadu 2009 a byl tak předán k dalšímu projednání Senátu, který se jím zabýval na své prosincové schůzi. Co se týká vlády, tak projednávala návrh ZKR na schůzi dne 16. března 2009 a vyslovila s ním v usnesení č. 293 nesouhlas. Učinila tak z důvodu, že by zavedení samotného institutu krajského referenda do právního řádu měla předcházet široká celospolečenská diskuze, která se bohužel neuskutečnila. V neposlední řadě vláda shledala v návrhu zákona několik nedostatků, například nejasné rozdělení úkolů v rámci samostatné a přenesené působnosti obce nebo hlasování v krajském referendu v jednom dni.⁴⁶ ZKR ze dne 9. března 2010 nabyl účinnosti 1. ledna 2011.⁴⁷

Co se týká dalšího procesu přijímání ZKR, tak nemělo lehký průběh. Prezident Václav Klaus dne 19. března 2010 vetoval ZKR. Činil tak z důvodu, že de facto zavádí v krajích prvky přímé demokracie. Dále že v Poslanecké sněmovně prošel jen těsně a Senát i vláda ho zamítly. Prezident uvedl, že tento jev naznačuje, že na ZKR není v České republice konsensuální názor. Dále Václava Klause znepokojovalo, že byl protlačen, dá se říci, silou, a to před volbami. Nekonal se o něm taktéž větší rozprava. Stal by se tak dalším krokem k regionalizaci České republiky a parcelování státu. Představovalo by to možné ohrožení konzistentnosti politického rozhodování, neboť by to mohlo vést k tomu,

⁴⁵ Místní a krajské referendum. KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 221-224. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-561-8

⁴⁶ *Právní rozhledy*. 2009, 2009(23). ISSN 1210-6410

⁴⁷ ZKR

že bude politika na celostátní úrovni jedním nebo více kraji blokována.⁴⁸ Nicméně Poslanecká sněmovna přehlasovala na své sedmdesáté osmé schůzi veto prezidenta dne 13. dubna 2010. Událo se tak i přesto, že jak prezident, Senát i vláda se proti zákonu postavili.⁴⁹ Na území České republiky zatím krajské referendum nebylo uskutečněno.

3.2 Obecné ustanovení

ZKR se aplikuje na provádění krajského referenda na území VÚSC, ne pro referendum na území hlavního města Prahy. Oprávněnou osobu je každá osoba, která má oprávnění volit do zastupitelstva kraje.⁵⁰ Je jím tedy státní občan České republiky, který aspoň v druhý den voleb dosáhl 18. roku věku a má trvalý pobyt v obci, která se nachází v územním obvodu kraje.⁵¹ Podle § 3 ZKR probíhá hlasování v krajském referendu tajným hlasováním na základě rovného, přímého a všeobecného hlasovacího práva. V následujícím § 4 ZKR jsou upraveny překážky ve výkonu hlasovacího práva v krajském referendu. Těmito překážkami jsou omezení svéprávnosti v rozsahu výkonu práva hlasovat v referendu, omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví, výkon vojenské služby a omezení osobní svobody z důvodu vazby nebo výkonu trestu odnětí svobody. Poslední paragraf obecného ustanovení ZKR, tedy § 5, vymezuje dobu a den hlasování.

Samotné hlasování probíhá v jednom dni. Den a dobu konání krajského referenda stanoví zastupitelstvo daného kraje. Tento způsob stanovení dne a doby hlasování se nepoužije, pokud se koná hlasování v krajském referendu společně s jinými volbami. Těmito volbami mohou být prezidentské volby, volby do zastupitelstev obcí, krajů, do Evropského parlamentu nebo do některé z komor Parlamentu České republiky. Pokud platí druhý způsob hlasování v krajském referendu, koná se hlasování ve stejnou dobu, která je stanovena pro konání voleb. Pokud je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav, stav ohrožení státu nebo válečný stav v kraji, kde se má konat hlasování, tak se přerušuje běh lhůt podle ZKR a referendum se nekoná. Dále se den konání referenda stanoví prostřednictvím

⁴⁸ Klaus vetoval zákon o krajském referendu. *Novinky.cz* [online]. Praha: Seznam.cz, 2010 [cit. 2019-01-21]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/195270-klaus-vetoval-zakon-o-krajskem-referendu.html>

⁴⁹ *Právní zpravodaj*. 2010, 2010(137). ISSN 1212-8694

⁵⁰ § 2 ZKR

⁵¹ § 4, odst. 1 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

zastupitelstva kraje takovým způsobem, aby se konalo nejpozději do 90 dnů po ukončení krizového stavu.

3.3 Rozhodování v krajském referendu, náležitosti návrhu na jeho konání a vyhlášení jeho konání

Krajským referendem se rozhoduje o záležitostech, které náleží do samosprávy kraje.⁵² V § 7 ZKR je výčet oblastí, ve kterých je konání krajského referenda nepřípustné. Krajské referendum není možné konat o rozpočtu kraje, o ukládání pokut, o volbě a odvolání hejtmana, jeho náměstků nebo členů rady kraje, jakož i jmenovaných nebo volených členů dalších orgánů kraje. Dále není možné konat krajské referendum o zřízení nebo zrušení orgánů kraje a o jejich vnitřním uspořádání, pokud by otázka položená v referendu byla v rozporu se zákony nebo jestliže by byl jeho výsledek contra legem, pokud se o dané otázce rozhoduje pomocí zvláštního řízení, nebo jestliže od platného rozhodnutí v referendu do podání návrhu na konání referenda a to v téže věci neuplynulo více než 24 měsíce. Nakonec v krajském referendu nelze schvalovat, měnit nebo rušit obecně závazné vyhlášky kraje.

Krajské referendum je možné konat dle § 8 ZKR za předpokladu, že se na tom usnese zastupitelstvo kraje. Druhou možností je, že přípravný výbor podá návrh na konání referenda a zastupitelstvo kraje rozhodne o jeho vyhlášení. Pokud je návrh podán přípravným výborem, musí jej předtím podpořit svým podpisem nejméně šest procent oprávněných osob, kteří mají trvalý pobyt v daném kraji. Otázka, která by měla být v referendu položena, musí být jednoznačná a v druhé řadě by měla být položena tak, aby bylo možné na ni odpovědět slovy „ano“ nebo „ne“. Samotný přípravný výbor je upraven v § 9 ZKR, který tvoří nejméně tři oprávněné osoby. Mezi pravomoci přípravného výboru patří navrhování uspořádání krajského referenda, případně možnost podat návrhy k soudu, například na neplatnost hlasování nebo na vyslovení neplatnosti rozhodnutí. Přípravný výbor musí určit zmocněnce, jehož úkony jsou pro přípravný výbor závazné. Návrh přípravného výboru musí obsahovat náležitosti upravené v § 10 ZKR. Součástí návrhu přípravného výboru je příloha v podobě podpisové listiny obsahující očíslované podpisové archy. Podpisové archy musí obsahovat náležitosti stanovené v § 11 ZKR.

⁵² § 6 ZKR

Dalším krokem je přezkoumání náležitostí návrhu přípravného výboru, který se předkládá krajskému úřadu. Ten posoudí předložený návrh do 15 dnů, a to ode dne jeho podání. Pokud krajský úřad neshledá nedostatky, neprodleně písemně vyrozumí zmocněnce. Nicméně pokud úřad zmocněnce nevyrozumí o nedostacích nebo ho nevyzve k odstranění nedostatků, po uplynutí lhůty 30 dnů se považuje návrh za bezvadný. Oproti tomu pokud návrh neobsahuje náležitosti stanovené v § 10 a 11 ZKR či obsahuje neúplné nebo nesprávné údaje, krajský úřad vyzve písemně zmocněnce k jejich odstranění ve stanovené lhůtě, ne menší než sedm dnů. V případě bezvadného návrhu je prostřednictvím rady kraje předložen zastupitelstvu kraje k projednání.⁵³ Zastupitelstvo kraje tak na svém zasedání vydá usnesení buď o vyhlášení krajského referenda a současně určí den a dobu jeho konání, nebo že referendum nevyhlásí. Následně zastupitelstvo vyrozumí zmocněnce o svém rozhodnutí a současně ho uveřejní ve Věstníku kraje a na úřední desce krajského úřadu. Vyrozumí se také starostové obcí na území kraje a uveřejní usnesení na úředních deskách. O navržené otázce může zastupitelstvo také rozhodnout bez vyhlášení krajského referenda.⁵⁴

Krajské referendum se koná, podpoří-li ho zastupitelstvo kraje nadpoloviční většinou hlasů všech jejích členů. Vyhlášením se rozumí zveřejnění usnesení ve Věstníku kraje a na úřední desce kraje po dobu 15 dnů.⁵⁵ V § 15 ZKR je stanovena podmínka, že se referendum musí konat nejpozději do 90 dnů po jeho vyhlášení, pokud není v návrhu stanovena doba pozdější či zákon stanoví jinak. Za den vyhlášení referenda se považuje první den vyvěšení usnesení zastupitelstva na úřední desce krajského úřadu.

3.4 Komise pro hlasování

Celá hlava IV pojednává o komisích, a to jak o jejich družích, ustanovení, případně členství v komisi. Pro hlasování v krajském referendu se zřizuje okrsková komise, místní komise a krajská komise. Zmíněné komise mají nejméně čtyři členy. Členem se může stát pouze oprávněná osoba, u které nenastala překážka pro výkon práva hlasovat v referendu.⁵⁶ Členství v komisi vzniká složením slibu uvedeného v § 22 ZKR. Dále je v § 22, odst. 2 ZKR výčet důvodů zániku členství v komisi. Komise si na svém prvním zasedání zvolí losem

⁵³ § 12 ZKR

⁵⁴ § 13 ZKR

⁵⁵ § 14 ZKR

⁵⁶ § 21 ZKR

předsedu a místopředsedu. Úkolem předsedy je řízení jednání komise. Komise má možnost se usnášet, pokud je přítomna nadpoloviční většina všech jejích členů. Samotné usnesení je přijato, jestliže se pro něj vyslovila nadpoloviční většina přítomných členů. K ukončení činnosti komisí dojde 15 dnů po vyhlášení výsledků hlasování. Členovi komise náleží zvláštní odměna za výkon funkce a je mu poskytnuto pracovní volno bez náhrady mzdy.⁵⁷ V § 28 ZKR je upravena událost, kdy dojde k souběhu referenda a voleb. Musí dojít k informování voličů a oprávněných občanů podle ZKR a volebního zákona. Dalším faktem je, že hlasovací lístky a úřední obálky musí být pro jednotlivé druhy voleb a referendum odlišeny barevně. Nicméně při jejich souběhu je společná volební místnost, hlasovací a volební schránka. Na základě novely ZKR je doplněn § 28 ZKR odstavcem šest, který upravuje náklady na zajištění volební místnosti a jejího vybavení, které se hradí ze státního rozpočtu.⁵⁸

3.5 Hlasování, zjišťování výsledků hlasování a jejich vyhlášení

Samotné hlasování v referendu se koná v hlasovacích okrscích. Jejich územní ohraničení je totožné s územním vymezením stálých volebních okrsků, které jsou vytvořené podle zvláštního právního předpisu^{59,60} Podle § 30 ZKR obecní úřad zašle okrskové volební komisi výpis ze stálého seznamu voličů, a to před zahájením hlasování. Pokud nastane skutečnost, že osoba oprávněná nebude moci hlasovat v hlasovacím okrsku podle místa trvalého pobytu, tak i přesto se může účastnit hlasování v referendu na území obce, kde se referendum taktéž koná. V tomto případě vydá obecní úřad na žádost hlasovací průkaz pro dané referendum.⁶¹ Aby byli občané řádně informováni, musí starosta obce podle § 32 ZKR zveřejnit oznámení nejméně 15 dnů před konáním referenda, a to o době a místě jeho konání způsobem v místě obvyklým. § 33 upravuje možnost starosty uskutečnit kampaň pro krajské referendum. Za tímto účelem má starosta právo vyhradit plochu pro představení otázky, a to nejméně 10 dnů před konáním referenda. Zákaz kampaně platí v den hlasování, a to v objektu, kde se vyskytuje hlasovací místnost. Náležitosti

⁵⁷ § 24-27 ZKR

⁵⁸ zákon č. 38/2019 Sb. kterým se mění volební zákony, zákon o místním referendu, zákon o krajském referendu a soudní řád správní

⁵⁹ § 26 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁰ § 29 ZKR

⁶¹ § 31, odst. 1 ZKR

hlasovacích lístků a vybavenost hlasovacích místností jsou stanoveny v § 34 a 35 ZKR.

Samotné zásady hlasování jsou obsaženy v § 37 ZKR. Mezi principy patří například, že oprávněná osoba musí hlasovat osobně, zastoupení je vyloučeno. Dále pokud osoba neprokáže svou totožnost a státní občanství České republiky, bude jí hlasování odepřeno. Nebo pokud se osoba ze závažných, především zdravotních, důvodů nemůže osobně dostavit do hlasovací místnosti, může požádat obecní úřad, aby mohla hlasovat mimo hlasovací místnost. Okrsková komise vyšle dva členy s přenosnou hlasovací schránkou, úřední obálkou a hlasovacím lístkem. Samotný způsob hlasování je velice podobný volbám. Oprávněná osoba vstoupí do prostoru, který je určen k úpravě hlasovacího lístku. Tam lístek stanoveným způsobem upraví a vloží do úřední obálky. Dále osoba opustí tento prostor a vloží úřední obálku, uvnitř s lístkem, před okrskovou komisí do hlasovací schránky.⁶²

Až je ukončeno hlasování, otevře se hlasovací schránka, případně také přenosná hlasovací schránka a oba obsahy se smíchají. Dále se vyřadí neúřední obálky, spočítají se úřední obálky a porovná se to s počtem oprávněných osob, které se aktivně účastnily hlasování. Vyřadí se taktéž neplatné hlasy. Nakonec okrsková komise zvlášť sečte odevzdané hlasy pro „ano“ a zvlášť pro „ne“ a také hlasovací lístky, na kterých není označena žádná odpověď. Počty se poznamenají v zápise o průběhu a výsledku hlasování. Následně se zapečetí všechny hlasovací lístky.⁶³ Na základě § 43 ZKR okrsková komise provede ve dvou stejnopisech zápis o průběhu a výsledku hlasování, který podepíše členové okrskové komise a uvedou se tam skutečnosti vyjmenované v § 43, odst. 2 ZKR. Po všech uskutečněných krocích předá předseda nebo jím pověřený člen okrskové komise jeden stejnopis místní komisi. Po jejím přezkoumání místní komise zjistí celkové výsledky hlasování v krajském referendu a provede ve dvou stejnopisech zápis. Stejný postup následuje u krajské komise, která přezkoumá zápis místních komisí a zjistí celkové výsledky hlasování v krajském referendu v kraji.⁶⁴ Následně krajská komise vyhlásí výsledky hlasování a zveřejní je na úřední desce krajského úřadu po dobu 15 dnů.⁶⁵ Podle § 47 ZKR má hejtman kraje vůči Ministerstvu vnitra oznamovací povinnost ve věcech vyhlášení výsledku hlasování a provedení

⁶² § 38 ZKR

⁶³ § 41 ZKR

⁶⁴ § 44-45 ZKR

⁶⁵ § 46 ZKR

rozhodnutí přijatého v rámci krajského referenda. Co se týká platnosti a závaznosti uvedeného v § 48 ZKR, je tu potřebná účast alespoň 35 % oprávněných osob, jež jsou zapsáni v seznamech oprávněných osob. Samotné rozhodnutí je závazné, pokud pro ně hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob zúčastněných krajského referenda, nicméně alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Závaznost podtrhuje § 49 ZKR, který definuje rozhodnutí v krajském referendu pro zastupitelstvo kraje a jeho orgány jako závazné.

Působnost vymezená obecnímu úřadu a starostovi obce podle ZKR je výkonem přenesené působnosti.⁶⁶ Úkoly, které plní kraj podle ZKR, jsou výkonem samostatné působnosti.⁶⁷ Problematika přestupků je upravena v § 55 ZKR. Patří mezi ně například přestupek oprávněné osoby, která podepíše podpisovou listinu vícekrát, nebo podpisovou listinu podepíše osoba, která není oprávněnou osobou. Co se týká soudního přezkumu, každá oprávněná osoba nebo přípravný výbor má oprávnění podat návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí.⁶⁸ Soudní ochrana je poskytnuta také přípravnému výboru, který má právo domáhat se ochrany u soudu, pokud nesouhlasí s výzvou krajského úřadu k odstranění nedostatků nebo pokud zastupitelstvo kraje nerozhodlo o jejich návrhu nebo se usneslo, že krajské referendum nevyhlásí. Zákon vymezuje lhůty, ve kterých musí přípravný výbor konat. Důležité je podotknout, že rozhodnutí soudu o podaném návrhu nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva.⁶⁹

⁶⁶ § 51 ZKR

⁶⁷ § 50, odst. 1 ZKR

⁶⁸ § 57 ZKR

⁶⁹ § 56 ZKR

4 Místní referendum

4.1 Obecně

Stejně jako krajské referendum vychází obecní referendum z čl. 21 LZPS a čl. 2, odst. 2 Ústavy ČR. Právo obsažené v čl. 21, odst. 1 LZPS vychází z Mezinárodního paktu o občanských a politických právech vyhlášeným pod č. 120/1976 Sb. Co se týká právní úpravy, ta je obsažena v zákonu č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZMR“).⁷⁰ ZMR nabyl účinnosti 1. ledna 2004. ZMR byl pětkrát⁷¹ novelizován. Vyhlášení místního referenda podle ZO spadá do samostatné působnosti obce. Přesněji řečeno se jedná o pravomoc zastupitelstva obce.⁷²

Návrh zákona upravující místní referendum byl předložen v návaznosti na novou právní úpravu obecního zřízení. Hlavním důvodem je, že některá ustanovení předešlé úpravy místního referenda se jevila jako sporná nebo nedostatečná s ohledem na přijetí ZO a zákona o hlavním městě Praze⁷³. Se změnami stanovenými ZO, kterou je například možnost konání referenda o územních změnách obce, předešlá právní úprava nebyla v souladu a zejména pokud se jedná o přípravný výbor, tak by činila aplikační potíže. Nová právní úprava byla zvolena také z důvodu, že rozsah zpracované materie by byl pro novelizaci právní úpravy nevyhovující a také pro její věcné nedostatky a nepřehlednost. Navrhovaný zákon nepřebíral pouze ustanovení z dosavadní právní úpravy. V hlavním případě byly využity zkušenosti z konání referend v obcích. V problematice organizačně technického zabezpečení bylo využito poznatků z voleb do zastupitelstev obcí. V důvodové zprávě dále stojí, že konání referenda patří do výkonu samosprávy, tedy že jeho konání bude obec, územně členěné statutární město nebo i hlavní město Praha plně zabezpečovat a náklady na jeho provedení bude plně hradit ze svého rozpočtu. V návaznosti na přijetí ZMR byl zrušen zákon č. 298/1992 Sb., o místním referendu a vyhlášky

⁷⁰ Místní a krajské referendum. KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 221. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-719-6

⁷¹ Těmito zákony jsou zákon č. 234/2006 Sb., zákon č. 169/2008 Sb., zákon č. 142/2012 Sb., zákon č. 58/2014 Sb. a zákon č. 38/2019

⁷² Územní samospráva. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 329. ISBN 978-80-7478-002-8

⁷³ zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

Ministerstva vnitra č. 433/1992 Sb., o úkolech obcí při zajišťování voleb do zastupitelstev v obcích a při místním referendu.

Co se týká slučitelnosti ZMR v době jeho přijímání s mezinárodními závazky a právem Evropského společenství, tak institut právního referenda nebyl upraven právem Evropského společenství ani judikaturou Evropského soudního dvora. Ani mezinárodní závazky nám nenařizovaly konkrétní způsob úpravy. Pouze co se týká Evropské charty místní samosprávy, tak v její preambuli je stanoveno jedno z demokratických principů uznávanými státy Rady Evropy. Tím je právo občanů podílet se na řízení veřejných záležitostí.⁷⁴

ZMR se dělí do osmi částí a 12 hlav.

4.2 Obecná ustanovení

ZMR upravuje konání místního referenda v obci, na území územně členěného statutárního města, v městské části nebo v městském obvodu a v neposlední řadě také na území hlavního města Prahy. Pokud tak stanoví zvláštní zákon⁷⁵, může se místní referendum provádět na území části obce, která není městským obvodem ani městskou částí. Koná se tak v záležitostech oddělení části obce v části obce, která se chce oddělit. Dalším případem je místní referendum o vytvoření městské části nebo městského obvodu ve statutárním městě. Dané referendum se pořádá na území statutárního města, na kterém se navrhuje zřízení městského obvodu nebo části. Místní referendum se může konat i v opačném případě, tedy o návrhu na jeho zrušení.

§ 2 ZMR vymezuje osobu, která má právo hlasovat v místním referendu. Oprávněnou osobou je občan obce, který dosáhl alespoň 18-ti let věku. § 17 ZO stanovuje, že daným oprávněním disponuje také cizí státní příslušník, který je v dané obci hlášen k trvalému pobytu, pokud tak stanoví mezinárodní smlouva, kterou je povinna se Česká republika řídit a byla také stanoveným způsobem vyhlášena. Okruh osob, který má právo hlasovat v místním referendu, je známý ze stálého seznamu voličů a z dodatku stálého seznamu voličů, který spravuje obecní úřad. Do dodatku se zapisují osoby, které nejsou státním občanem České republiky. Koná se tak na základě vlastní žádosti osoby. Každý volič má možnost být zapsán v jednom stálém seznamu nebo v dodatku. Stejně jako je tomu ve volbách do zastupitelstev, tak ani při hlasování v místním referendu nelze

⁷⁴ důvodová zpráva k zákonu č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

⁷⁵ ZO a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

předejít účelovým změnám trvalého pobytu. Občané tak jednají z důvodu pouze formálního, daná osoba nemá faktický vztah k obci. Zákony sice neupravují žádné omezení ohledně trvalého pobytu a nevyžadují žádné další podmínky, co se týká bydliště. K této zmíněné problematice se vyjádřil Ústavní soud, a to v nálezech Pl. ÚS 38/11, Pl. ÚS 6/11 a Pl. ÚS 59/10. Představil myšlenku, že zmanipulování voleb cestou obstarávání hlasů formálních voličů je celkem jednoduché. Ústavní soud podotkl, že těmto praktikám je možné předejít, a to v procesu sestavování seznamu voličů. Osoby, které jsou hlášeny k trvalému pobytu pouze formálně, tak by z něho měly být vyškrtuty. Je poté na těchto osobách, zda se budou proti takovému úkonu možnými prostředky ve správním soudnictví bránit. Tyto poznatky je možné aplikovat na férové konání místního referenda za účelem ztížení manipulace s jeho výsledky hlasování občanům, kteří se pouze z formálního hlediska přihlásí k trvalému pobytu v dané obci v krátké době před hlasováním.⁷⁶

Stejně jako u krajského referenda probíhá hlasování v místním referendu na základě všeobecného, přímého a rovného hlasovacího práva prostřednictvím tajného hlasování.⁷⁷ V § 4 ZMR jsou vymezeny překážky ve výkonu práva hlasovat v místním referendu, které jsou totožné s překážkami podle § 4 ZKR. Pro stanovení doby hlasování platí dvě různá pravidla. Prvním pravidlem je stanovení hlasování v jednom dni. Uplatní se v případě, kdy se nekonají volby. Nicméně zákon pro tento případ nestanovuje ani určitý den v týdnu, kdy se má hlasování v místním referendu konat. Určena taktéž není ani hodina, kdy by mělo hlasování začít a kdy by mělo skončit. K porovnání lze uvést dřívější právní úpravu, kdy v § 17, odst. 1 zákona č. 298/1998 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu, byla stanovena doba hlasování, tedy od 8 hodin ranních do 20 hodin večerních. Nicméně pro místní potřeby mohla obecní rada dobu pro hlasování rozšířit. Druhé pravidlo představuje, že se hlasování v místním referendu koná současně s volbami do zastupitelstev obcí a krajů, do některé z komor Parlamentu České republiky, případně do Evropského parlamentu. Podle druhého pravidla se hlasování v místním referendu koná ve stejnou dobu

⁷⁶ Obecná ustanovení. KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 1-10. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-280-1

⁷⁷ § 3 ZMR

jako volby. Danou dobu určují zvláštní zákony^{78,79} Prostřednictvím novely č. 38/2019 Sb., se do § 5, odst. 1 ZMR po kritice přidaly mezi ostatní volby také prezidentské volby, spolu s kterými je možné konat hlasování.

4.3 Rozhodování v místním referendu a vymezení územní pro jeho konání

Podle § 6 ZMR lze rozhodovat v místním referendu o věcech, které řadíme do samostatné působnosti obce, případně statutárního města. Nelze tedy konat místním referendem o záležitostech týkajících se státní správy, respektive přenesené působnosti, která je přenesena zákony na orgány ÚSC. Co se týká samostatné působnosti obce, tak je obecně vymezena v § 35, odst. 1 a 2 ZO, a to jak pozitivním, tak negativním způsobem. Hlavní město Praha má samostatnou právní úpravu⁸⁰. Co se týká závaznosti, místní referendum je typem referenda závazného. Rozhodnutí, které je přijato v rámci referenda, tak je pro orgány obce závazné. V určitých záležitostech je konání místního referenda obligatorní, například o oddělení části obce od obce. Vedle toho může mít rozhodnutí v místním referendu povahu povinné ratifikace. Jedná se o situaci, kdy je sjednána dohoda o sloučení obcí nebo jejich připojení a do 30 dnů od zveřejnění rozhodnutí zastupitelstva obce o dané dohodě je podán návrh na konání místního referenda.⁸¹

Následující § 7 ZMR se zabývá nepřipustností konání místního referenda. I když věci uvedené v daném paragrafu řadíme do samostatné působnosti obce, tak o nich referendum konat nelze. Rozhodování o vyňatých věcech je ponecháno orgánům obce. Samotnou podstatu místního referenda formuloval Ústavní soud v nálezu č. III. ÚS 263/09. Zastává názor, že jeho podstata náleží ve formování politické vůle uvnitř společenství, kterou obecní orgány mají realizovat navenek.⁸²

⁷⁸ zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁹ Den a doba hlasování v místním referendu. KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 18-20. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-280-1

⁸⁰ zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

⁸¹ Připustnost místního referenda. KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 22-29. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-280-1

⁸² Nepřipustnost konání místního referenda. KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 42-43. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-280-1

Místní referendum nelze konat v osmi oblastech, jejichž výčet je uveden v § 7 ZMR.

4.4 Náležitosti návrhu na konání místního referenda a vyhlášení jeho konání

Co se týká samotného konání místního referenda, zákon upravuje dva způsoby iniciace. Těmi jsou z vlastní vůle zastupitelstva a na základě rozhodnutí zastupitelstva obce, jehož cestou vyhovělo zastupitelstvo návrhu přípravného výboru na jeho konání. V případě první možnosti konání, tedy samotné usnesení zastupitelstva, zastupitelstvo obce činí tak na svém zasedání. Usnášení schopné se stává zastupitelstvo, zdali je přítomna nadpoloviční většina všech jejích členů. O samotném konání místního referenda rozhodne zastupitelstvo prostou většinou všech jejích členů. Zastupitelstvo obce může vyhlásit místní referendum ve shodných věcech, jako by návrh na jeho konání vzešel z přípravného výboru. Co se týká druhé možnosti, platí tu podmínka, aby návrh přípravného výboru byl bezvadný z pohledu ZMR. Bezvadností je míněno, aby byl podpořen dostatečným počtem oprávněných osob a splňoval další náležitosti ze zákona, dále o navržené otázce je dovoleno konat místní referendum a případně pokud nastane fikce. Pokud jsou zmíněné podmínky splněny, je zastupitelstvo povinno rozhodnout o jeho vyhlášení. Přípravný výbor v případě návrhu na vyhlášení místního referenda disponuje subjektivním veřejným právem. Může se ho domáhat přípravný výbor, tedy iniciovat jeho konání nebo domáhat se jeho ochrany ve správním soudnictví. Návrh přípravného výboru musí být podpořen minimálním počtem oprávněných osob. Počet je stanoven pro ÚSC podle počtu obyvatel jako procentní podíl ve vztahu ke všem oprávněným osobám diferencovaně. § 8, odst. 3 ZMR obsahuje pravidla pro znění otázky. Otázka musí být položena tak, aby bylo možné na ni odpovědět slovy „ano“ nebo „ne“. Dále musí být otázka položena jednoznačně. Podle Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) se slovo „jednoznačně“ vykládá tak, že otázka musí mít v daném kontextu téměř přesný význam, nesmí připouštět konkurující výklad. Otázka položená v místním referendu nesmí být neurčitá, nekonkrétní, dezinformační, matoucí nebo vnitřně rozporná. Dané pravidlo platí, pokud je v místním referendu položeno více otázek, tedy v jejich vzájemném vztahu.⁸³

⁸³ Konání místního referenda. KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 51-53. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-280-1

Následující ustanovení upravuje institut přípravného výboru. Je tvořen minimálně třemi oprávněnými osobami. Pravomocemi přípravného výboru jsou právo podat návrh k soudu na neplatnost hlasování nebo návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí v místním referendu, delegování členů do komisí pro hlasování, navrhování uspořádání místního referenda a právo podat návrh k soudu na určení, že dané referendum má být vyhlášeno či že návrh přípravného výboru neobsahuje vady. Přípravný výbor si ze svého středu určí zmocněnce, který je oprávněn jednat jejich jménem. Pro přípravný výbor jsou jeho úkony závazné.⁸⁴ Co se týká formy přípravného výboru, nejedná se o právnickou osobu. Částečně odlišně je upraven přípravný výbor pro konání místního referenda o oddělení části obce. Mezi jeho pravomoci patří navrhování průběhu místního referenda, podílí se na jeho přípravě a provedení, jedná za novou obec při uzavírání dohody o rozdělení majetku, kooperují při přípravě na oddělení části obce a je účastníkem řízení o oddělení části obce.⁸⁵

Následující § 10 ZMR upravuje povinné náležitosti návrhu přípravného výboru. Těmito prvky je označení území, na kterém se jeho konání navrhuje, přibližný odhad nákladů spojených s provedením místního referenda a realizací přijatého rozhodnutí a způsob jejich úhrady, znění otázky, případně otázek a v neposlední řadě také odůvodnění návrhu. Dále nesmí chybět v návrhu identifikace členů přípravného výboru a označení zmocněnce. Návrh přípravného výboru obsahuje povinně též přílohu, která obsahuje podpisovou listinu s očíslovanými archy. Nad rámec zmíněných náležitostí má právo přípravný výbor navrhnout v návrhu také den konání místního referenda.⁸⁶

Přílohou návrhu přípravného výboru je podpisová listina, která je upravena v § 11 ZMR. Daný paragraf určuje náležitosti archu, jehož podepisují osoby podporující konání místního referenda. Na podpisovém archu musí být uvedeny povinné údaje z důvodu, aby mohly být podpisy oprávněných osob zaneseny do skupiny příznivců vyhlášení daného referenda podle návrhu výboru. Podpisový arch má podobu listiny. Údaje jsou vyjmenovány v odstavci 1 zmíněného paragrafu, kterými jsou znění otázky, případně více otázek, identifikace členů výboru, vymezení území, na němž by se místní referendum mělo konat

⁸⁴ § 9 ZMR

⁸⁵ Přípravný výbor. KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 57. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-280-1

⁸⁶ Náležitosti návrhu přípravného výboru. KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 62. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-280-1

a v neposlední řadě také upozornění pro oprávněné osoby, které podporují konání místního referenda. Jeho přesné znění je uvedeno v § 11, odst. 1, písm. d) ZMR. V odstavci dva daného paragrafu jsou vyjmenovány údaje, které musí osoba podporující konání místního referenda uvést. Stanovuje též povinnost, aby se osoba na archu vlastnoručně podepsala. Cílem koncentrace podpisů oprávněných osob k návrhu na konání místního referenda je zjistit, jestli mají oprávnění občané o danou otázku zájem. Podle rozsudku⁸⁷ NSS nelze kvůli drobným nedostatkům v údajích na podpisovém archu oprávněné osoby z něj vyřadit. Pokud obecní úřad dojde při kontrole návrhu přípravného výboru k tomu, že do kolonky „jméno“ uvedl „Katka“ místo „Kateřina“, tak nemá důvod obecní úřad pro vyškrtnutí podpisu. Co se týká správnosti údajů o oprávněných osobách na arších, posuzuje se ke dni podání návrhu na konání místního referenda, ne ke dni, kdy byl podpis připojen na podpisovou listinu. Pokud by tedy došlo v mezidobí ke změně, nezapočítával by se podpis dané osoby do počtu osob podporujících konání místního referenda. Samotný podpis oprávněné osoby na archu na druhou stranu nezavazuje k účasti na hlasování. V posledním, tedy třetím odstavci, daného paragrafu se zakazuje, aby návrh přípravného výboru a podpisové listiny byly uveřejněny v budovách orgánů ÚSC nebo státních orgánů. V daných místech nelze také soustřeďovat podpisy.⁸⁸

Samotný návrh přípravného výboru je přezkoumán ze strany obecního úřadu, kterému přípravný výbor předkládá návrh spolu s přílohou. Obecního úřad tak koná v rámci samostatné působnosti. Do 15 dnů musí obecní úřad návrh posoudit, a pokud je návrh bezvadný, vyrozumí o tom zmocněnce. Oproti tomu pokud návrh obsahuje nedostatky, vyzve písemně obecní úřad zmocněnce, aby dané nedostatky v určité lhůtě odstranil. V případě že obecní úřad zmocněnce nevyrozumí, má se za to, že návrh je bezvadný. Ten následně rada obce předloží zastupitelstvu obce.⁸⁹ Ve věci návrhu zkoumá obecní úřad formální náležitosti a také, zda návrh podpořil dostatečný počet osob. Obecní úřad nemá pravomoc hodnotit, zda navržené otázky nebo samo referendum nejsou v rozporu se zákonem. Zmíněná pravomoc náleží pouze zastupitelstvu obce.⁹⁰

⁸⁷ NSS Ars 4/2014-99, Sb. NSS 3148/2015

⁸⁸ Podpisová listina. KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 68-70. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-280-1

⁸⁹ § 12 ZMR

⁹⁰ Přezkoumání náležitostí návrhu přípravného výboru. KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 74-75. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-280-1

Následující § 13 ZMR upravuje vyhlášení místního referenda na návrh přípravného výboru. O návrhu přípravného výboru na jeho konání má pravomoc rozhodovat zastupitelstvo obce na jeho nejbližším zasedání. Podmínkou je, že mu rada obce postoupí bezvadný návrh. Po splnění zákonných náležitostí vzniká právní nárok na vyhlášení referenda, který je iniciován „zdola“, tedy na základě aktivity přípravného výboru. Judikatura soudu stanovuje existenci subjektivního veřejného práva přípravného výboru, aby mohl iniciovat místní referendum. Dané právo bylo definované v nálezů Ústavního soudu III. ÚS 263/09. Poté, co je návrh zastupitelstvu předložen, posuzuje zastupitelstvo, zda o otázce lze konat místní referendum. Zastupitelstvo obce může rozhodnout dvěma způsoby. První možností je, že zastupitelstvo obce rozhodne o vyhlášení místního referenda a současně stanoví den konání. V případě, že o navržené otázce nelze konat místní referendum, rozhodne, že referendum nevyhlásí. V důsledku toho vzniká právo přípravného výboru domáhat se soudní ochrany prostřednictvím návrhu na vyhlášení místního referenda na základě zákonných ustanovení⁹¹. Druhý odstavec daného paragrafu stanovuje zastupitelstvu obce povinnost vyrozumět zmocněnce přípravného výboru o usnesení, které přijali ve věci návrhu. Zmocněnec by měl být vyrozuměn cestou, že mu je doručena listina se samotným textem usnesení, a to buď o vyhlášení, nebo nevyhlášení místního referenda. Usnesení se také zveřejní na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů a rovněž způsobem umožňující dálkový přístup, tedy na webových stránkách. Podobným způsobem postupuje zastupitelstvo obce při vyhlašování místního referenda na základě soudního rozhodnutí. Poslední, tedy třetí, odstavec § 13 ZMR stanovuje možnost, aby samotné zastupitelstvo rozhodlo o navržené otázce k rozhodnutí v místním referendu. V dané situaci musí být zmocněnec řádně vyrozuměn. Zmocněnec má právo se v dané situaci vyjádřit, buď že trvá na jeho konání, nebo netrvá, poté pozbývá návrh přípravného výboru účinky. Ode dne vyhlášení je orgánům obce zakázáno, aby o věci, která je předmětem otázky položené v místním referendu, jednaly.⁹²

Druhou možností vyhlášení místního referenda je prostřednictvím rozhodnutí zastupitelstva obce. Zastupitelstvo obce rozhoduje cestou prosté většiny všech členů zastupitelstva obce. Usnesení o vyhlášení

⁹¹ § 57, odst. 1, písm. b) a § 57, odst. 2, písm. b) ZMR, § 91a, odst. 1, písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů

⁹² Vyhlášení místního referenda na návrh přípravného výboru. KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 83-88. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-280-1

obsahuje náležitosti podle § 10, odst. 1, písm. a) až d) ZMR. Aby bylo referendum vyhlášeno, musí být usnesení vyvěšeno na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů.⁹³ Též musí být stanoven den a doba konání místního referenda. Jako jiná usnesení zastupitelstva, která jsou vydaná v samostatné působnosti, podléhá rovněž usnesení o vyhlášení místního referenda doзору. Zmíněný dozor koná Ministerstvo vnitra.⁹⁴

§ 15 ZMR obsahuje pravidla pro určení dne konání místního referenda. Den konání stanoví zastupitelstvo obce nebo soud, který vyhověl návrhu ze strany přípravného výboru na vyhlášení místního referenda. K určení dne konání referenda je důležitý den vyhlášení místního referenda. Ode dne vyhlášení se odvíjí doba 90 dnů, ve kterém se má místní referendum konat. Den vyhlášení představuje den vyvěšení usnesení na úřední desce. V případě, že je místní referendum vyhlášeno na základě rozhodnutí zastupitelstva, může se konat nejpozději společně s volbami do zastupitelstva pro příští funkční období. Co se týká času, ZMR neupravuje dobu, kdy se má konat samotné hlasování. Proto dobu jeho konání určuje orgán vyhlášující místní referendu. Výjimku představuje případ, kdy se hlasování v místním referendu koná společně s volbami. Je-li místní referendum vyhlášeno na základě vlastního rozhodnutí zastupitelstva, závisí na jeho uvážení, na který den stanoví jeho konání. Právo zmíněného uvážení má také soud nebo zastupitelstvo, pokud vyhláší místní referendum na základě návrhu přípravného výboru. Z ustanovení zákona vyplývá právo přípravného výboru navrhnout termín konání místního referenda. Zastupitelstvo je tímto návrhem vázáno, nicméně může s ohledem na místní podmínky stanovit termín odlišný. Tato situace je upravena také v judikatuře⁹⁵ NSS.⁹⁶

Následující § 16 ZMR upravuje společné konání místního referenda. Pokud je obecnímu úřadu doručeno více návrhů přípravného výboru, posuzují je jednotlivě, a to v pořadí, v jakém byly podány na úřad. Zastupitelstvo nevyhlásí místní referendum o později podaném návrhu, pokud se jedná z pohledu obsahu o stejnou otázku, nebo zdali se podaný návrh přípravného výboru obsahem

⁹³ § 14 ZMR

⁹⁴ Vyhlášení místního referenda z rozhodnutí zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města. KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 93-94. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-280-1

⁹⁵ NSS Ars 3/2014-41 a NSS Ars 11/2014-42, Sb. NSS 3211/2015

⁹⁶ Den konání místního referenda. KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 95-97. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-280-1

vylučuje s návrhem přípravného výboru podaného dříve. Odstavec dva naposledy zmíněného paragrafu stanovuje, že je možné konat společně místní referendum, pokud je podáno více návrhů přípravného výboru nebo o tom rozhodne zastupitelstvo obce.

4.5 Komise pro hlasování

Celá hlava čtvrtá se zabývá komisemi pro hlasování, členstvím osob v komisi, jednáním komisí, případně nároky členů komisí. Druhy komisí se odlišují podle toho, zda se místní referendum koná v obci nebo ve statutárním městě. V obci se pro hlasování v místním referendu zřizuje místní a okrsková komise. Ve statutárním městě se k okrskové a místní komisi zřizuje také městská komise.⁹⁷ Co se týká okrskové komise, zřizuje se pro jednotlivé hlasovací okrsky. Hlasovací okrsky se shodují z územního hlediska se stálými volebními okrsky vytvořenými podle § 26⁹⁸. Okrsková komise plní úkoly uvedené v § 18, odst. 1 ZMR, kterými jsou například sepisování zápisu o průběhu a výsledku hlasování nebo sčítání hlasů v hlasovacím okrsku. Starosta obce svolává první její zasedání, a to tak, aby se konalo nejpozději pět dnů před samotným hlasováním.⁹⁹

Místní komise je upravena v § 19 ZMR. V odstavci jedna jsou demonstrativně vyjmenovány její úkoly. Pokud v obci existuje pouze jeden hlasovací okrsek, plní také úkoly okrskové komise. Oproti okrskové komisi je první zasedání místní komise svoláno starostou obce tak, aby zasedala nejpozději 10 dnů před samotným hlasováním.

Poslední komisí upravenou v ZMR je městská komise. Jako jediná se pokaždé zřizuje pro statutární město, kdy se koná místní referendum na celém území statutárního města, případně na části jeho území, pokud by se jednalo o oddělení dané části od statutárního města. Co se týká hierarchie komisí pro hlasování, městská komise je na vrcholu oproti okrskové a místní komisi. Její první zasedání svolává primátor územně členěného statutárního města nebo hlavního města Prahy, a to takovým způsobem, aby se konalo nejpozději 10 dnů před hlasovacím dnem.¹⁰⁰

⁹⁷ § 17 ZMR

⁹⁸ zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁹ Okrsková komise. KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 101-102. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-280-1

¹⁰⁰ Městská komise. KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 105-106. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-280-1

V § 21 ZMR je upraveno ustavení komisí. Všechny tři komise mají nejméně čtyři členy. Členem se může stát oprávněná osoba, u které neplatí překážka ve výkonu hlasovacího práva v místním referendu. Aby byla zajištěna nestrannost při zjišťování výsledku hlasování a při samotném jeho průběhu, členy by se měly stát osoby různých názorových skupin vytvořených na základě konání místního referenda. Minimální počet členů komisí určí starosta obce. Počet je stanoven s přihlédnutím na počet oprávněných osob v hlasovacím okrsku. Členem komise je také zapisovatel, který disponuje poradním hlasem. Pokud je místní referendum vyhlášené na návrh přípravného výboru, členové komisí jsou delegováni jak přípravným výborem, tak starostou obce, případně primátorem. Podle § 21, odst. 3 ZMR má právo delegovat po jednom členovi starosta, nebo primátor, a zbytek členů do určeného počtu členů komise přípravný výbor. Nicméně je možná varianta, že nastane dohoda mezi starostou a přípravným výborem. Na základě dohody by se sjednalo, kdo kolik členů deleguje do jednotlivých komisí. Pokud se koná místní referendum na základě rozhodnutí zastupitelstva, deleguje členy starosta obce. Nicméně samotné zastupitelstvo má právo na základě § 21, odst. 3 ZMR stanovit členy komisí. Jedná se o reakci, kdy samotné zastupitelstvo rozhodlo o jeho vyhlášení. Stanovení členů komisí se musí uskutečnit nejpozději 15 dnů před hlasováním v místním referendu.¹⁰¹ Aby došlo k delegování členů komisí, musí přípravný výbor doručit seznam členů komisí starostovi obce. V seznamu musí být identifikováni členové komisí způsobem stanovým v ZMR.¹⁰²

V následujícím paragrafu § 22 ZMR je upraveno členství v komisi. Aby vzniklo členství v komisi, musí budoucí člen složit slib ve znění uvedeném v odstavci jedna zmíněného paragrafu. Členství v komisi zaniká skutečností taxativně stanovenými v ZMR. Dalším členem komise je zapisovatel, který má pouze poradní hlas a při samotném hlasování se do počtu členů komise nezapočítává. Jako ostatní členové komise skládá slib.¹⁰³

Na prvním zasedání si komise určí losem předsedu a místopředsedu. Hlavním úkolem předsedy je řízení jednání komise. Mezi jeho další úkoly patří přijímání písemného prohlášení člena o vzdání funkce či písemné odvolání člena. Aby se komise mohla usnášet, musí být přítomna nadpoloviční většina všech

¹⁰¹ Ustavení komisí. KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 107-109. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-280-1

¹⁰² § 21, odst. 5 a 6 ZMR

¹⁰³ § 22 a 23 ZMR

členů, kteří disponují právem hlasovat. Aby bylo usnesení přijato, musí se pro něj vyslovit nadpoloviční většina přítomných členů.¹⁰⁴ V § 25 ZMR je stanoveno, že 15. dnem po vyhlášení výsledku hlasování je ukončena činnost komisí. Následující ustanovení stanovuje ne jenom členům komise zákaz, aby poskytovali jakékoliv informace o průběžných výsledcích hlasování v místním referendu. Daný zákaz o poskytování informací platí až do podepsání zápisu o průběhu a výsledku hlasování, a to všemi přítomnými členy komise.¹⁰⁵ ZMR se nicméně nevyjadřuje k možnosti informování o průběžné účasti oprávněných osob při hlasování v místním referendu. Otázka účasti má při hlasování v místním referendu velký význam, neboť má vliv na jeho platnost. Tudíž informace o průběžné účasti při hlasování může mít vliv na jeho další průběh. Podle důvodové zprávy k návrhu ZMR zákaz poskytování informací se vztahuje pouze na jeho dílčí výsledky hlasování. Například na účast oprávněných osob při hlasování se zmíněný zákaz podle důvodové zprávy nevztahuje. Opačného názoru je NSS, který se vyslovil v rozsudku NSS Ars 2/2013-59, Sb. NSS 2919/2015, že informování o účasti oprávněných osob při hlasování v místním referendu spadá pod informace o výsledcích hlasování. Členové komise nesmí tedy informovat o průběhu hlasování až do podepsání zápisu o průběhu a výsledku hlasování.¹⁰⁶

Poslední paragraf čtvrté hlavy upravuje nároky členů komisí. Definuje výkon funkce člena komise jako jiný úkon v obecném zájmu. Člen komise dostane pracovní volno, nicméně bez náhrady mzdy. Má totiž nárok na zvláštní odměnu za výkon funkce. Zvláštní odměna je stanovena rozdílně pro předsedu komise a další členy komise. Předseda komise obdrží odměnu maximálně ve výši jedné pětiny minimální mzdy, která je určena zvláštním právním předpisem¹⁰⁷. Pro ostatní členy komise stanoví výši zvláštní odměny buď zastupitelstvo obce, nebo zastupitelstvo statutárního města, pokud se místní referendum koná na území statutárního města. Nejpozději 25 dnů před hlasováním v místním referendu zveřejní příslušné zastupitelstvo výši odměny na úředních deskách. V důsledku,

¹⁰⁴ Jednání komisí. KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 117. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-280-1

¹⁰⁵ § 26 ZMR

¹⁰⁶ Zákaz poskytování informací. KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 120. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-280-1

¹⁰⁷ § 2, odst. 1, písm. b) nařízení vlády č. 303/1995 Sb., o minimální mzdě, ve znění pozdějších předpisů. Nicméně citované nařízení vlády bylo zrušeno zákonem č. 262/2006 Sb. k 1. lednu 2007. Od zmíněného data je účinné nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě, o nejnižších úrovních zaručené mzdy, o vymezení ztíženého pracovního prostředí a o výši příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

že se člen komise neúčastní všech jednání, dojde ke zkrácení výše odměny v poměrné výši. Odměnu vyplácí místní a okrskové komisi obecní úřad a městské komisi magistrát statutárního města. Příslušný úřad vyplatí zvláštní odměnu ve lhůtě 30 dnů po dni, kdy byla ukončena činnost komise.¹⁰⁸ V případě, že je člen komise zaměstnancem, jde o překážku v práci na straně zaměstnance. Kvůli tomu má zaměstnanec povinnost podat žádost zaměstnavateli, aby mu poskytl pracovní volno. Zákon stanoví maximální limit pro výši odměny, oproti tomu neupravuje její minimální výši.¹⁰⁹ S účinností od 2. března 2019 nově upravuje § 27a ZMR možný souběh místního referenda a voleb nebo krajského referenda. Při možném souběhu stanovuje, které věci jsou společné, z jakého rozpočtu jsou hrazeny náklady na zajištění místnosti a jejího vybavení nebo barevné odlišení úředních obálek pro místní referendum a pro jednotlivé druhy voleb nebo pro krajské referendum.¹¹⁰

4.6 Hlasování

Následující hlava pátá upravuje hlasování v místním referendu. První paragraf zmíněné hlavy stanovuje území, kde probíhá hlasování v místním referendu. Dané územní vymezení představuje hlasovací okrsky, které se územně shodují se stálými volebními okrsky, které jsou vytvořené podle zákona¹¹¹ o volbách do zastupitelstev obcí. Hlasovací okrsky jsou obhospodařovány vlastní okrskovou komisí. Dané okrsky lze podle § 26, odst. 1 zvláštního zákona¹¹² měnit ve vyjmenovaných případech. Platí zde pravidlo, že každý okrsek má obsahovat přibližně 1 000 oprávněných osob. Nicméně lze vytvořit i okrsky pro menší počet oprávněných osob.¹¹³

Následující paragraf upravuje seznam oprávněných osob. Obecní úřad vede stálý seznam voličů. Každý volič může figurovat pouze v jednom stálém seznamu voličů. Zda je občan v seznamu zapsán, si může ověřit na obecním úřadu v úředních hodinách. Před zahájením hlasování v místním referendu postoupí

¹⁰⁸ § 27 ZMR

¹⁰⁹ Nároky členů komisí. KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha:

Wolters Kluwer, 2016, s. 128-129. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-280-1

¹¹⁰ zákon č. 38/2019 Sb., zákon, kterým se mění volební zákony, zákon o místním referendu, zákon o krajském referendu a soudní řád správní

¹¹¹ zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹¹² tamtéž

¹¹³ Hlasovací okrsky. RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 151. Komentátor. ISBN 978-80-87212-85-1

obecní úřad pro účely hlasování výpis ze stálého seznamu voličů a dodatku stálého seznamu voličů.¹¹⁴

Pokud nebude mít oprávněná osoba možnost hlasovat v hlasovacím okrsku dle místa trvalého pobytu, bude mít i přes danou skutečnost právo účastnit se hlasování v místním referendu na území dané obce nebo statutárního města, kde je přihlášena k trvalému pobytu. Na základě této skutečnosti vydá obecní úřad na žádost oprávněné osoby hlasovací průkaz pro místní referendum a poznamená do výpisu ze seznamu oprávněných osob pro okrskovou komisi. Odstavec 2 stanovuje, že oprávněná osoba má možnost podat žádost o vydání průkazu nejdříve dnem vyhlášení místní referenda. Žádost má právo podat osobně nebo písemně s úředně ověřeným podpisem. Lhůty pro podání žádosti jsou odlišné. Osobně má právo žádat oprávněná osoba nejpozději dva dny přede dnem, kdy se koná hlasování. V případě písemného podání žádosti musí být doručeno příslušnému obecnímu úřadu nejpozději sedm dní přede dnem hlasování. Obecní úřad poskytne hlasovací průkaz oprávněné osobě, případně osobě, která disponuje speciální plnou mocí.¹¹⁵

Podle § 31 ZMR musí být oprávněné osoby informované o konání místního referenda. Starosta informuje občany nejpozději 15 dní přede dnem jeho konání o době a místě konání a formou v místě obvyklým. Oznámení obsahuje také adresy místností, kde je možné hlasovat, a otázky položené k rozhodnutí v místním referendu. Odstavec dva stanovuje povinnost oprávněných osob, aby při hlasování prokázaly totožnost a státní občanství České republiky, případně občanství státu, jehož příslušníci mají právo na území našeho státu hlasovat podle zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Poslední odstavec § 31 ZMR stanovuje povinnost obcí. Pokud se v obci zřizuje výbor pro národnostní menšiny a hlásilo se podle posledního sčítání lidu k dané národnosti nejméně 10 % obyvatel obce, činí se oznámení podle § 31 ZMR také v jazyce příslušné národnosti menšiny.

Aby byla otázka, která je předmětem místního referenda, představena, má starosta oprávnění vyhradit plochu. Koná se tak nejméně 10 dnů přede dnem konání místního referenda. Nicméně v den konání hlasování je jakákoliv kampaň v objektu, kde se nachází místnost pro hlasování, zakázána.¹¹⁶ V průběhu

¹¹⁴ Seznam oprávněných osob. KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 132-133. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-280-1

¹¹⁵ § 30 ZMR

¹¹⁶ § 32 ZMR

kampaně pro místní referendum může být porušena zákonnost. Může k tomu dojít zejména, pokud je porušena zásada svobodné soutěže politických sil a neutrality veřejné moci obsažené v ústavních normách. Protiprávnost kampaně pro místní referendum byla konstatována NSS v rozsudku Ars 3/2013-29. Podle NSS nebyl respektován princip rovnosti v souvislosti s komunikačními prostředky v držení obce. Aby existovala vyváženost při poskytování sdělení v periodickém tisku ÚSC, stanovuje § 4a tiskového zákona¹¹⁷ povinnost vydavateli nabízet objektivní a vyvážené informace. V souvislosti s ustanovením v § 32, odst. 2 ZMR byl podán návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí, které bylo přijato v místním referendu ve statutárním městě Plzeň. Bylo namítáno, že někteří členové komise měli na oděvu připnutou propagační „placku“. Navrhovatelé se domnívali, že touto cestou mohli přesvědčovat voliče k účasti v referendu, a to přímo v budovách. Nicméně podle rozsudku¹¹⁸ soudu nebylo porušení zmíněného ustanovení prokázáno.¹¹⁹

Další část páté hlavy upravuje v § 33 ZMR hlasovací lístky. Stanovuje jejich povinné náležitosti, a to jak obsahové, tak co se týká písma a jeho velikosti, případně i barvy papíru. Tisk a dodání hlasovacích lístků zajišťuje obec nebo statutární město, jehož zastupitelstvo místní referendum vyhlásilo.

Následující paragraf upravuje prostor, kde se samotné hlasování koná, tedy hlasovací místnost. Pro každý hlasovací okrsek musí být vybavena hlasovací schránkou, přenosnou hlasovací schránkou, hlasovacími lístky, úředními obálkami, psacími potřebami, textem ZMR a výpisem ze seznamu oprávněných osob. K úpravě hlasovacích lístků jsou určeny zvláštní prostory, které jsou odděleny za účelem zajištění tajnosti hlasování. Počet daných prostor stanoví starosta obce s ohledem na počet oprávněných osob v hlasovacím okrsku. Dále ustanovení zákona stanovuje, že v hlasovací místnosti musí být uveřejněn vzor hlasovacího lístku a objekt, ve kterém se nachází hlasovací místnost, musí být náležitě označen.¹²⁰

Problematika zahájení hlasování je obsažena v § 35 ZMR. Než je samotné hlasování v místním referendu zahájeno, předseda zkontroluje hlasovací místnost z pohledu vybavenosti podle § 34 ZMR a zda hlasovací schránky neobsahují

¹¹⁷ zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu Ars 2/2013-59, Sb. NSS 2919/2015

¹¹⁹ Kampaň pro místní referendum. KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*.

Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 145. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-280-1

¹²⁰ § 34 ZMR

žádné lístky. Následně jsou schránky před ostatními členy komise zapečetěny. Následně je hlasování v místním referendu prohlášeno za zahájené.

Následující ustanovení ZMR upravuje zásady hlasování. Nejedná se o právní principy, ale spíše o principy technického rázu. Upravují samotnou proceduru hlasování v místním referendu. Jednou z hlavních zásad je zásada osobního hlasování. Každá oprávněná osoba má právo hlasovat za sebe, zastoupení je nepřipustné. Další zásadu představuje princip priority. Oprávněné osoby předstupují před okrskovou komisí a hlasují v takovém pořadí, v němž se dostavily do hlasovací místnosti. Odstavec tři stanovuje povinnost oprávněné osobě, aby po příchodu do místnosti prokázala svou totožnost. Mezi možnostmi prokázání právní praxe řadí předložení platného občanského průkazu, pokud jde o cizince, tak průkazem o povolení k pobytu nebo platným diplomatickým, cestovním nebo služebním pasem. Po úspěšném prokázání oprávněnosti je osobě vydán hlasovací lístek a úřední obálka. V opačném případě jí bude hlasování v místním referendu odepřeno. Následující odstavec pojednává o hlasovacím průkazu, který oprávněná osoba odevzdá v hlasovací místnosti. Okrsková komise hlasovací průkaz poté přiloží k výpisu ze seznamu oprávněných osob a také doplní údaje o oprávněné osobě do výpisu. Zmíněný proces má za účel znemožnit oprávněné osobě hlasovat z titulu hlasovacího průkazu ve více okrscích. Následujícím principem je zásada tajnosti hlasování. V praxi je uplatňována tak, že v určeném prostoru pro úpravu hlasovacího lístku nesmí být s oprávněnou osobou nikdo přítomný. Zmíněné pravidlo neplatí, pokud osoba trpí tělesnou vadou nebo neumí psát či číst. V dané situaci jí pomáhá jiná oprávněná osoba. Nicméně nastává otázka. Kdo má oprávnění zkontrolovat, zda pomáhající osoba je skutečně oprávněná osoba? Další otázka může vznikat z důvodu, proč právní předpis svěruje pomoc jen oprávněné osobě? Poskytnout pomoc může pochopitelně skoro každý. Zmíněná situace nenarušuje zásadu osobního hlasování. Poslední odstavec § 36 ZMR stanovuje možnost oprávněné osobě ze závažných důvodů požádat obecní úřad a v den hlasování okrskovou komisí, aby jí bylo umožněno hlasovat mimo hlasovací místnost, tedy do přenosné hlasovací schránky. Také při hlasování mimo hlasovací místnost musí být zajištěna tajnost hlasování. Není přípustné, aby oprávněná osoba hlasovala do přenosné schránky na rušné ulici před domem. Hlasování do přenosné schránky je konáno na základě žádosti, na jehož způsobu nezáleží. Obvykle tak učiní člen rodiny oprávněné osoby. Není přípustné, aby okrsková komise

navštěvovala oprávněné osoby, které do té doby nehlasovaly, a sama okrsková komise jim hlasování nabídne.¹²¹

Následující § 37 ZMR upravuje způsob hlasování v místním referendu. Samotný průběh hlasování je z velké části podobný průběhu voleb. Hlavním rozdílem je, že oprávněná osoba pro úpravu hlasovacího lístku označí křížkem odpověď „ano“ nebo „ne“. Samotná úprava hlasovacího lístku je umožněna v prostoru k jeho úpravě. Po označení odpovědi má oprávněná osoba povinnost vložit hlasovací lístek do úřední obálky a následně před okrskovou komisí vloží do hlasovací schránky.

Aby samotné hlasování probíhalo dle ZMR, odpovídá za pořádek v hlasovací místnosti předseda. Pokyny předsedy jsou závazné pro všechny přítomné.¹²²

Následující ustanovení zákona upravuje přerušení hlasování. Okrsková komise má oprávnění, aby odložila zahájení na pozdější dobu, než bylo stanoveno dříve. Důvodem odložení zahájení hlasování může být skutečnost, která neumožňuje jeho zahájení, například technické potíže. Mezi další pravomoci okrskové komise je možné zařadit přerušení hlasování, prodloužení doby hlasování, nicméně nejdéle však na hodinu. K prodloužení doby hlasování může dojít z důvodu opoždění veřejného prostředku, prostřednictvím kterého se obvykle přepravuje větší množství osob. Na zmíněných opatřeních by se měla okrsková komise usnést podle pravidel o jednání komise. Okrsková komise je dále povinna vyrozumět způsobem v místě obvyklém oprávněné osoby a místní komisi o přerušení, prodloužení doby hlasování nebo o odložení doby zahájení hlasování. Právní předpis nicméně neupravuje situaci, která vzniká v důsledku konání místního referenda ve dvou dnech s volbami.¹²³

Poslední paragraf hlavy páté upravuje ukončení hlasování. Po uplynutí stanovené doby se uzavře hlasovací místnost. Nicméně musí být umožněno hlasovat všem, kteří jsou v hlasovací místnosti, případně před ní. Následně prohlásí předseda hlasování za ukončené.¹²⁴

¹²¹ Zásady hlasování. RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 170-172. Komentátor. ISBN 978-80-87212-85-1

¹²² § 38 ZMR

¹²³ Přerušení hlasování. KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 167-169. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-280-1

¹²⁴ § 40 ZMR

4.7 Zjišťování výsledků hlasování a jejich vyhlášení

Následující hlava šestá upravuje problematiku sčítání hlasů, zápisu okrskové komise o průběhu a výsledku hlasování, zápisu místní komise či samotné vyhlášení výsledku hlasování. Úvodní paragraf hlavy šesté určuje postupné úkony okrskové komise směřující ke správnému zjištění výsledku hlasování v hlasovacím okrsku. Po ukončení hlasování předseda se nejprve shromáždí nepoužité úřední obálky a hlasovací lístky, které se následně zapečetí. Poté předseda pokyne otevřít hlasovací schránku. V případě, že byla při hlasování použita také přenosná hlasovací schránka, její obsah se smísí s obsahem hlasovací schránky, a to z důvodu zachování tajnosti hlasování. Po vyřazení neúředních obálek a volných hlasovacích lístků se spočítají úřední obálky vložené do hlasovací schránky a počet oprávněných osob, které hlasovaly v daném okrsku, tedy údaje poznamenané okrskovou komisí do výpisu ze seznamu oprávněných osob. Vyšší počet vložených úředních obálek než počet oprávněných osob, jež obdržely úřední obálku s hlasovacím lístkem, by signalizoval chyby v průběhu hlasování v místním referendu. Po provedení zmíněných úkonů dochází k otvírání jednotlivých úředních obálek a vyjmutí hlasovacích lístků. Následně se vyřadí neplatné hlasovací lístky. Z celkového počtu platných hlasovacích lístků se zvlášť oddělí a sečtou hlasy pro odpověď „ano“, hlasy pro odpověď „ne“ a ty, na kterých není označená žádná odpověď. Je-li v referendu položeno více otázek, hlasy se zjišťují pro každou položenou otázku zvlášť. Následně předseda zajistí, aby byly zapečetěny všechny hlasovací lístky. Mezi další povinnosti předsedy patří kontrola správnosti sčítání obálek a sčítání hlasů.¹²⁵

O průběhu a výsledku hlasování v místním referendu vyhotoví okrsková komise zápis ve dvou stejnopisech. V samotném zápisu se uvedou skutečnosti stanovené v § 43, odst. 2 ZMR, kterými jsou například celkový počet platných hlasů, počet odevzdaných obálek nebo doba počátku a ukončení hlasování. Po sečtení hlasů a podepsání zmíněného zápisu předá předseda nebo jiný pověřený člen okrskové komise jeden stejnopis neprodleně místní komisi a posečká pokynu místní komise k ukončení zasedání. Následně místní komise přezkoumá zápisy okrskové komise a zjistí celkové výsledky hlasování v obci. O daném postupu místní komise vyhotoví zápis, a to ve dvou stejnopisech. Také

¹²⁵ Sčítání hlasů okrskovou komisí. KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 171-174. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-280-1

místí komise uvede v zápisu skutečnosti stanovené právní normou¹²⁶. V případě, že se koná místní referendum ve statutárním městě, předá předseda nebo jím pověřený člen místní komise jeden stejnopis zápisu neprodleně městské komisi.¹²⁷ Poté následuje postup podle § 45 ZMR, který je podobný s postupem podle § 43 či 44 ZMR. Výsledky hlasování v místním referendu se vyhláší zveřejněním na úřední desce obecního úřadu. Koná se tak neprodleně po vyhotovení zápisu o výsledku hlasování, a to po dobu 15 dnů. Stejný postup se koná ve statutárním městě, kde výsledky hlasování vyhláší městská komise.¹²⁸

4.8 Oznamovací povinnost, platnost a závaznost místního referenda, společná ustanovení

Hlava sedmá obsahuje pouze jediný paragraf, kterým je § 47 ZMR pojednávající o oznamovací povinnosti. Oznamovací povinností disponuje starosta obce, primátor hlavního města Prahy, primátor, a to přesně vůči Ministerstvu vnitra. Starosta městské části hlavního města Prahy má oznamovací povinnost vůči Magistrátu hlavního města Prahy, a to do pěti dnů. Oznamovací povinnost se týká vyhlášení místního referenda, výsledku hlasování v místním referendu a provedení rozhodnutí, které je přijaté v místním referendu. Zmíněné orgány plní oznamovací povinnost také v situaci, kdy není možné rozhodnutí místního referenda provést kvůli jeho rozporu s právním předpisem. Činí tak do 30 dnů ode dne vyhlášení výsledků místního referenda.

Následující hlava osmá upravuje ve dvou paragrafech platnost a závaznost místního referenda. Aby mohlo být rozhodnutí v místním referendu považováno za platné, musí se ho účastnit zákonem stanovený počet oprávněných osob a soud nesmí vyslovit neplatnost hlasování nebo rozhodnutí v místním referendu. Platnost rozhodnutí v místním referendu je nedílnou podmínkou pro závaznost rozhodnutí v místním referendu. Současně vylučuje podání nového návrhu na konání místního referenda v téže věci v případě, že neuplynulo 24 měsíců od platného rozhodnutí v místním referendu. Závaznost rozhodnutí v místním referendu bude platit pro příslušné zastupitelstvo a další orgány obce nebo statutárního města, pokud pro ně hlasoval požadovaný počet osob. Předpokladem závaznosti rozhodnutí je, že je rozhodnutí platné. Pro platnost

¹²⁶ § 44, odst. 3 ZMR

¹²⁷ § 43 a 44 ZMR

¹²⁸ § 46 ZMR

rozhodnutí je potřeba účasti minimálně 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Aby bylo rozhodnutí závazné, musí pro něj hlasovat nadpoloviční většina oprávněných osob zúčastněných místního referenda, a alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. § 48, odst. 3 ZMR pojednává o přísnějších podmínkách pro přijetí rozhodnutí o oddělení části obce, případně o sloučení obcí či připojení obce k jiné obci. V případě zmíněných územních změn právní předpis nerozlišuje mezi platností a závazností rozhodnutí. Nicméně stanoví podmínky pro minimální počet oprávněných osob, aby bylo rozhodnutí přijato. Tímto minimálním počtem oprávněných osob je nadpoloviční většina oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob.¹²⁹

Další ustanovení ZMR stanovuje závaznost rozhodnutí v místním referendu, a to přesně pro zastupitelstvo obce, zastupitelstvo statutárního města a orgány obce a statutárního města.¹³⁰ Závaznost rozhodnutí znamená právo občanů podílet se na správě věcí veřejných. Důležitou otázkou je posuzování skutečnosti, zda zastupitelstvo nebo jiné orgány reálně jednají v souladu s rozhodnutím, které bylo přijato v rámci místního referenda. Obtížnost je možné vidět zejména v problematice naplnění výsledku místního referenda, které vyžaduje aktivní přístup ze strany zastupitelstva, a to s možností různých variant řešení. Právní účinky rozhodnutí, které je přijato v místním referendu, platí do doby, než je nahrazeno novým rozhodnutím v dalším referendu.¹³¹

Při plnění úkolů podle ZMR postupuje obec nebo statutární město v rámci samostatné působnosti. Další ustanovení upravuje problematiku nákladů místního referenda. Vybavení hlasovací místnosti a náklady spojené s konáním místního referenda si hradí obec ze svého rozpočtu. V případě, že se koná místní referendum na návrh přípravného výboru, součástí výdajů nejsou výdaje spojené s činností přípravného výboru, náklady na kampaň a výdaje spojené se získáním podpisů oprávněných osob. Důležitý článek pro průběh hlasování v místním referendu je hlasovací místnost. Potřebné pracovní síly a její vybavení zajišťuje obecní úřad.¹³²

¹²⁹ Platnost a závaznost místního referenda. KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 186-188. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-280-1

¹³⁰ § 49 ZMR

¹³¹ Závaznost místního referenda pro zastupitelstvo a další orgány. KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 189-190. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-280-1

¹³² § 50-52 ZMR

Následující ustanovení ZMR upravuje speciální hmotně-právní lhůty. Pokud je třeba učinit úkon podle ZMR u správního orgánu nebo u soudu, je třeba jej učinit u příslušného orgánu nejpozději v poslední den lhůty, a to do 16:00 hodin. Pro lhůty stanovené ZMR, případně orgánem na základě ZMR, platí, že lhůta začíná běžet počátkem dne následujícího poté, kdy došlo ke skutečnosti určující její počátek, s výjimkou lhůt stanovených podle hodin. Nicméně ZMR neurčuje veškerá pravidla pro počítání času či běhu lhůt, proto je zapotřebí některá pravidla dovodit z obecně uznávaných právních principů počítání času nebo využít analogii s jinými právními úpravami. Nicméně pokud poslední den lhůty, kdy je třeba učinit úkon u obecního úřadu, není pracovním dnem, bude i přes danou skutečnost nepracovní den posledním dnem lhůty. V případě, že by směřoval úkon k soudu a připadal by poslední den lhůty na sobotu nebo neděli, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Podání musí být u příslušného orgánu učiněno písemně, ústně do protokolu nebo v elektronické podobě včetně uznávaného elektronického podpisu¹³³.

Následující § 54 ZMR upravuje vztah ZMR a správního řádu¹³⁴. Na postupy podle ZMR se zmíněný zákon neaplikuje. Výjimku představuje řízení o přestupcích. Důležitým poznatkem je, že postupy orgánů ÚSC podle ZMR nejsou správním řízením. Správní řád se například aplikuje na problematiku doručování písemností podle ZMR nebo dokonce také ustanovení, které upravují institut úřední desky.¹³⁵

Poslední ustanovení deváté hlavy uvádí, jakým způsobem zjišťuje obec počet oprávněných osob. Rozhodný je počet k 1. lednu toho roku, kdy byl podán návrh přípravného výboru.¹³⁶

4.9 Přestupky, soudní přezkum

V průběhu místního referenda se může fyzická osoba dopustit přestupků uvedených v § 56 ZMR. Jako přestupek se například posuzuje, pokud oprávněná osoba úmyslně podepíše podpisovou listinu ke stejnému návrhu přípravného výboru, a to více než jedenkrát. Dále pokud podpisovou listinu podepíše fyzická osoba, i když k tomu není oprávněná. Jako přestupek se taktéž klasifikuje,

¹³³ Lhůty. KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 195-196. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-280-1

¹³⁴ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

¹³⁵ Vztah ke správnímu řádu. KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 200. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-280-1

¹³⁶ § 55 ZMR

když oprávněná osoba uvede nesprávné údaje. Za zmíněné přestupky může být uložena pokuta do výše 3 000 Kč. Na problematiku přestupků a jejich projednávání se vztahuje zvláštní právní předpis¹³⁷.

V další hlavě je upravena soudní ochrana ve věcech místního referenda, která je poskytována ve správním soudnictví. Právní úprava je tedy obsažena v ZMR a v zákoně č. 150/2002 Sb., soudním řádu správním, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘS“). Soudní ochranu týkající se problematiky místního referenda můžeme dělit do dvou skupin, a to předběžné, tedy kdy přípravný výbor má záměr iniciovat konání místního referenda, a následné, konané po jejím hlasování. Musíme také počítat se soudní ochranou podle § 88 SŘS, a to řízení o ochraně ve věcech seznamu voličů. Ustanovení o řízení o obecné žalobě proti správnímu rozhodnutí podle § 65 a násl. SŘS se nepoužijí. Soudní řízení týkající se místního referenda je nadáno oproti obecné správní žalobě odlišnostmi a specifiky, kterými jsou například lhůta nebo účastníci řízení.¹³⁸

Rozhodování ve správním soudnictví je svěřeno krajským soudům a NSS, který plní funkci jak první, tak i druhé instance. Pravomoc soudů je definována v § 4 SŘS. Nejdůležitější pro mou práci je § 4, odst. 2, písm. a), který stanovuje pravomoc správnímu soudu rozhodovat ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda. Dále je daná problematika zakotvena v § 88-93 SŘS. Zahrnuje ochranu ve věcech seznamů voličů, neplatnost voleb a hlasování, ochranu ve věcech místního či krajského referenda.¹³⁹

Soudní přezkum je v ZMR upraven v § 57-58. První paragraf stanovuje možnost přípravného výboru, který podal návrh na konání místního referenda, na předběžnou soudní ochranu. I když není přípravný výbor právnickou osobou, přesto mu ZMR svěřuje procesní legitimaci k podání návrhu k soudu ve dvou případech. Prvním z nich je, aby určil, že jeho návrh neobsahuje nedostatky. Ve druhém případě na vyhlášení místního referenda. Dokonce přípravný výbor disponuje oprávněním podat kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu ve věci, ve které byl účastníkem. Přípravný výbor je v případě podání návrhů omezený lhůtami. Při podání návrhu přípravného výboru, že jeho návrh nemá

¹³⁷ zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů

¹³⁸ Soudní přezkum. KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 206-207. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-280-1

¹³⁹ Soudní kontrola správy vykonávaná správními soudy. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 421-424. ISBN 978-80-7478-002-8

nedostatky, má 10 dnů, a to od doručení písemné výzvy od obecního úřadu k odstranění vad. Na podání návrhu na vyhlášení místního referenda má přípravný výbor lhůty delší, a to přesně 20 dnů od jednání zastupitelstva obce, kde měl být návrh projednán, nebo od jednání, na kterém zastupitelstvo rozhodlo, že místní referendum nevyhlásí. Pokud rozhoduje soud o návrhu na vyhlášení místního referenda, nahrazuje tím samotné rozhodnutí zastupitelstva obce, pokud jsou splněny procesní podmínky pro projednání návrhu u soudu.¹⁴⁰

Následující § 58 ZMR zakotvuje návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu. Návrh může podat oprávněná osoba nebo přípravný výbor. Důvody pro jeho podání jsou taxativně stanoveny v § 58, odst. 1 ZMR. Návrh musí být podán nejpozději 10 dnů po vyhlášení výsledků hlasování.

4.10 Místní referendum a Česká republika

V letech 2006 – 2018 se v České republice podle hlášeních Ministerstvu vnitra konalo 282 místních referend. V rámci některých referend se hlasovalo o více otázkách. Z některých konaných referend nebyly výsledky hlasování oznámeny. Přibližně čtvrtina z nich nebyla pro orgány obce závazná. Zmíněná fakta nicméně nelze hodnotit objektivně. V průběhu jejich konání došlo k zásadní úpravě právním norem. Od roku 2008 byla snížena účast z poloviny oprávněných osob na 35 %. Dále od stejného roku byla rozšířena podmínka závaznosti o alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Před stanovým rokem stačilo pouze, pokud pro něj hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily. K 11. prosinci 2018 se poslední referenda v České republice konala v rámci voleb do obecního zastupitelstva. Referenda se týkala například výstavby víceúčelové haly v Temelíně, bezplatné městské hromadné dopravy pro děti do 15 let a seniory nad 65 let v Liberci nebo zabránění výstavby průmyslových objektů ve Velkém Beranově u Jihlavy.¹⁴¹ Nicméně i přes zmíněný nezájem občanů o lokální referenda byl v únoru 2018 podán poslanci návrh na zavedení obecního referenda. Jeho zastánci vyjadřují názor, že by občané měli mít právo vyjádřit

¹⁴⁰ Soudní přezkum. KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 208-213. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-280-1

¹⁴¹ Seznam konaných místních referend. *Mvcr.cz* [online]. Praha, 2018 [cit. 2019-03-02]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/mistni-referenda-tabulka-hlaseni.aspx>

se k čemukoliv. Nicméně Starostové a nezávislí jsou zastánci zachování referenda pouze na lokální úrovni s perspektivou zlepšení zákonů upravujících krajské a místní referendum.¹⁴²

Na základě tabulky hlášení Ministerstva vnitra lze hodnotit několik faktorů týkajících se místních referend, které se konaly od roku 2006 do roku 2018. Kolik místních referend se konalo v jednotlivých letech, jaká byla jejich průměrná účast a počet závazných rozhodnutí v jednotlivých letech.¹⁴³ Nicméně tabulka místních referend Ministerstva vnitra, ze které vychází následující grafy, neobsahuje 100% všechna místní referenda, která se v daných letech uskutečnila. I když obce mají ohlašovací povinnost podle § 47, odst. 1 ZMR, některé obce zmíněnou povinnost nesplňují, protože jim za to nehrozí žádná sankce. Ministerstvo nedisponuje ani prostředky, kterými by mohlo zjistit, nakolik obce plní svou oznamovací povinnost.¹⁴⁴

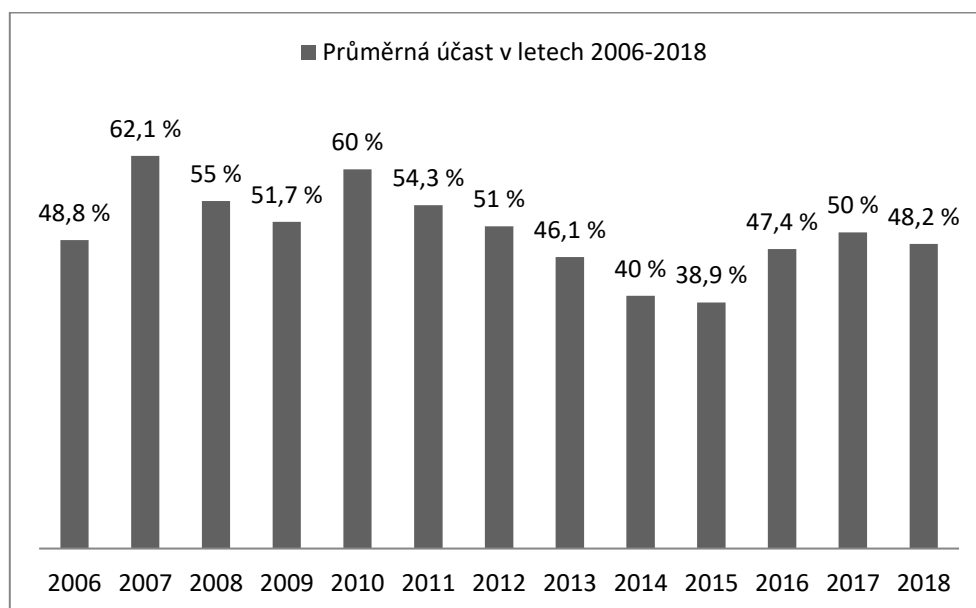
Prvním vyhodnoceným faktorem je průměrná účast místních referend v letech 2006 - 2018. Zjišťovaný prvek je znázorněn v *Graf 5.1*. V průběhu let by se mohlo očekávat, že se bude zjišťovaný faktor zvyšovat. Nicméně nejvyšší průměrná účast byla dosažena v letech 2007 a 2010. Postupně došlo k poklesu zájmu o hlasování v místním referendu. Nejmenší zájem podílet se na samosprávě obcí byl v roce 2015. V dalších letech se zájem oprávněných osob zvyšoval. Nicméně v průměru nepřesáhl hranici padesáti procent.

¹⁴² Češi a referenda: čtvrtina těch místních byla kvůli nízké účasti neplatná. *Idnes.cz* [online]. Praha, 2018 [cit. 2019-03-02]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/mistni-referendum-statistika-vnitro-uspesnost-ucast-hlasovani-zavaznost.A180226_110743_domaci_jkk

¹⁴³ Seznam konaných místních referend. *Mvcr.cz* [online]. Praha, 2018 [cit. 2019-03-03]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/mistni-referenda-tabulka-hlaseni.aspx>

¹⁴⁴ Informace o místních referendech. *Mvcr.cz* [online]. Praha, 2015 [cit. 2019-03-03]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/informace-o-mistnich-referendech-pdf.aspx>

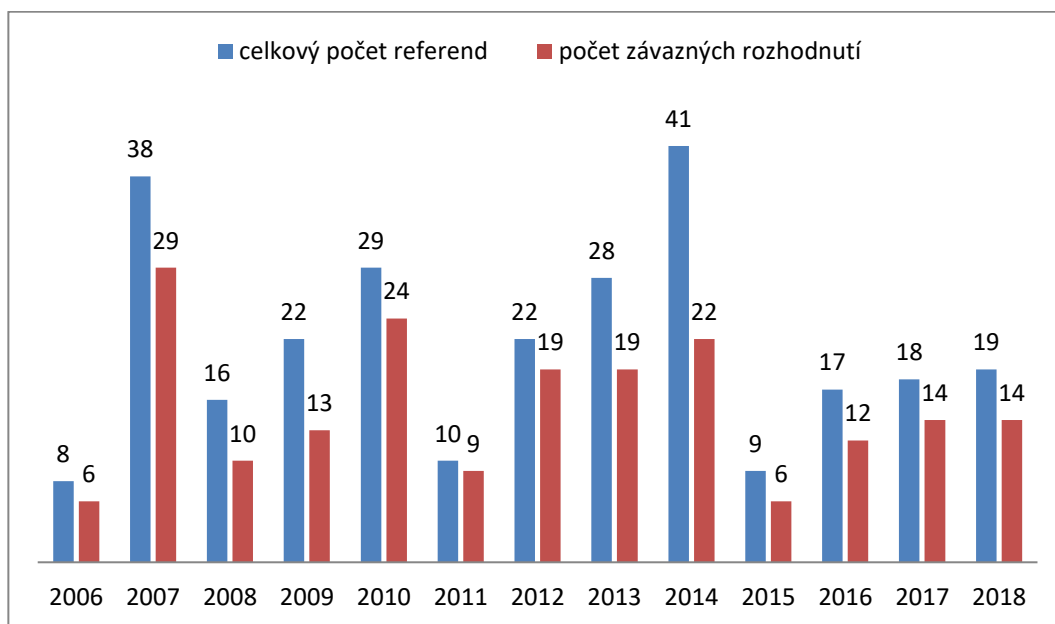
Graf 5.1: Průměrná účast v letech 2006-2018



Zdroj: www.mvcr.cz, vlastní zpracování

Další faktor je počet referend ve sledovaných letech. V návaznosti na to vysledujeme z podkladů, kolik rozhodnutí z nich jsou závazné. Zjištěné výsledky jsou v *Graf 5.2*. Nejvyšší počet konaných referend byl v letech 2007 a 2014, nejmenší na začátku sledování, tedy v roce 2006, dále v roce 2011 a 2015. V posledních třech letech je počet konaných referend konstantní, nicméně daleko za mým očekáváním. Co se týká počtu závazných rozhodnutí v návaznosti na počet konaných místních referend, tak se většinou pohybuje kolem 75 %. Z důvodu zjištěných skutečností plynou dvě hlavní otázky. Proč je v České republice tak nízký zájem o hlasování v místním referendu? Dále proč tak málo obcí koná místní referenda a nezapojují oprávněné osoby do rozhodování? Důvodem může být menší tradice užívání přímé demokracie při rozhodování. Jsou jiné země, jako je například Švýcarsko nebo Finsko, kde jsou referenda na místní úrovni často užívána. Dalším faktorem je problematika financování. Náklady na místní referendum si hradí obec ze svého rozpočtu. V návaznosti na nízkou tradici a účast může obec konání referenda z vlastní iniciativy odradit.

Graf 5.2: Počet závazných rozhodnutí v návaznosti na počet konaných místních referend v daném roce



Zdroj: www.mvcr.cz, vlastní zpracování

Ke zvýšení účasti při hlasování v místním referendu by mohlo dojít díky novelizaci § 5, odst. 1 ZMR. Stávající právní úprava stanovuje, že se hlasování koná pouze v jednom dni. Výjimku tvoří skutečnost, kdy se koná hlasování současně s volbami. Stanovení pouze jednoho dne na hlasování by mohlo být až diskriminační vůči občanům. Už jenom díky tomu, že občan obce má právo účastnit se hlasování v místním referendu a rozhodovat o věcech, které patří do samostatné působnosti obce. Na základě toho by mu mělo být maximálně umožněno účastnit se hlasování. Novela by zavedla povinnost konat hlasování ve dvou dnech, jako je tomu u konání voleb na území České republiky. Těmito dny by měl být pátek a sobota. Bylo by to určitě přínosné pro lidi s nepravidelnou pracovní dobou. Časové rozvržení by mělo pokrýt jak dopolední, tak odpolední hodiny. Proto se přikláním ke stejné právní úpravě, jako je tomu u voleb. Tedy hlasování by se konalo v pátek, nejpozději od 14:00 do 22:00 a v sobotu od 8:00, minimálně do 14:00. Díky rozvržení doby hlasování do dvou dnů by tam mělo být umožněno hlasovat co největšímu počtu oprávněných osob a došlo by ke zvýšení účasti na hlasování. Pro obce by mohla být motivací finanční participace ze strany státu. Kdyby byl poskytován státní příspěvek na konání místního referenda obcím, tak by se mohl zvýšit počet referend za rok.

5 Přímá demokracie na Slovensku

5.1 Referendum na celostátní úrovni

Problematiku přímé demokracie na Slovensku je možné rozdělit do třech úrovní, a to národní, krajské a místní. Na národní úrovni je možné konat referendum mandatorní, lidovou iniciativu a fakultativní. Podle čl. 106 ústavního zákona č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, v znení neskorších predpisov (dále jen „ÚSR“) je možné odvolat prezidenta Slovenské republiky před skončením volebního období prostřednictvím lidového hlasování. Dále odvolání prezidenta upravuje speciální zákon¹⁴⁵ o podmínkách výkonu volebního práva, přesněji v páté části § 116-130. Lidové hlasování je vyhlášeno předsedou Národní rady Slovenské republiky na základě usnesení Národní rady, které bylo přijato nejméně třípětinovou většinou všech poslanců. Lidové hlasování se musí konat do 60 dnů od jeho vyhlášení. Prezident je odvolaný, pokud pro to hlasuje nadpoloviční většina oprávněných voličů. Pokud v lidovém hlasování nedojde k odvolání, prezident rozpustí Národní radu do 30 dnů od vyhlášení výsledků. Následně předseda vyhlásí volby do Národní rady. Současně začíná běžet prezidentovi nové volební období.¹⁴⁶ Hlasovacím právem disponuje občan Slovenské republiky. V průběhu lidového hlasování vykonává svou působnost okresní a okrsková volební komise.¹⁴⁷

Stěžejní úprava referenda je ukotvena v ÚSR. Podle čl. 7, odst. 1 ÚSR může Slovensko vstoupit svobodně do státního svazku s jinými státy. O daném vstupu nebo vystoupení se rozhodne ústavním zákonem, který je potvrzen celostátním referendem. Dále se v ÚSR zmiňuje o referendu v čl. 67, kde je stanoveno, že se územní samospráva uskutečňuje místním referendem, referendem na území VÚSC a dalšími vyjmenovanými způsoby. Podle čl. 86 ÚSR patří mezi pravomoci Národní rady také rozhodování o návrhu na vyhlášení místního referenda. Samotné referendum je v ÚSR upraveno v samostatném oddílu dva, přesněji v čl. 93-100. Čl. 93 ÚSR definuje případy, ve kterých lze konat referendum na Slovensku. Jsou jimi rozhodování o důležitých otázkách v oblasti veřejného zájmu, potvrzení ústavního zákona o vstupu do státního svazku, nebo o jeho vystoupení. Ustanovení obsahuje také negativní vymezení,

¹⁴⁵ zákon č. 180/2014 Zb., o podmienkach výkonu práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov

¹⁴⁶ Prezident Slovenskej republiky: Odvolanie prezidenta. *Slovensko.sk* [online]. 2017 [cit. 2019-02-14]. Dostupné z: https://www.slovensko.sk/sk/agendy/agenda/_prezident-slovenskej-republiky/

¹⁴⁷ § 116-120 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov

v jakých případech nelze konat referendum. Vymezenými skutečnostmi jsou základní práva, daně, odvody a státní rozpočet. Právo zúčastnit se referenda má též člověk, který je oprávněn volit do Národní rady. Iniciovat referendum může buď Národní rada na základě usnesení, nebo alespoň 350 000 občanů na základě petice. Referendum vyhláší hlava státu, tedy prezident do 30 dnů od přijetí petice nebo usnesení. Referendum se koná do 90 dnů od jeho vyhlášení prezidentem. Prezident může před jeho vyhlášením konzultovat s Ústavním soudem Slovenské republiky, zda návrh na rozhodnutí nebo předmět referenda je v souladu s ústavou nebo ústavními zákony. Co se týká platnosti referenda, musí se ho zúčastnit nadpoloviční většina oprávněných voličů, samotné rozhodnutí musí být přijato nadpoloviční většinou účastníků referenda. Nicméně do třech roků od jeho účinnosti může Národní rada výsledek referenda změnit nebo zrušit svým ústavním zákonem.¹⁴⁸

Po vzniku samostatné republiky mělo Slovensko jako jednu z priorit zahraniční politiky vstup do Evropské unie. Stejně jako v České republice se konalo na Slovensku celostátní referendum o vstupu do Evropské unie. Referendum se konalo 16. a 17. května 2003, aby se občané měli právo vyjádřit přímo k otázce vstupu. Většina oprávněných voličů se vyjádřila souhlasně se vstupem do Evropské unie.¹⁴⁹

Poslední celostátní referendum se konalo v roce 2015. Hlasování se týkalo problematiky ochrany tradiční rodiny. Účast byla nicméně hluboko pod hranicí 50 %, která je potřebná pro jeho platnost. Účast činila více než 21 % ze 4,4 milionu oprávněných voličů. Většina zúčastněných se vyjádřila proti adopcím dětí homosexuály. Dále se hlasování týkalo označení manželství, aby se tímto způsobem označoval pouze svazek mezi mužem a ženou. Ve zmíněné otázce hlasovalo pro téměř 95 % účastníků. Z důvodu, že se většina obyvatel Slovenska hlásí ke katolické církvi, hlasování předcházela komplikovaná kampaň. Navrhované otázky projednával také Ústavní soud Slovenské republiky. Otázku týkající se přiznání zvláštní ochrany, práv a povinností pouze manželského svazku označil za neústavní.¹⁵⁰ Ve srovnání s Českou republikou právní předpisy na Slovensku neumožňují registrované partnerství. Slovensko je jedním ze šesti

¹⁴⁸ čl. 94-99 ÚSR

¹⁴⁹ Európska únia. *Slovensko.sk* [online]. 2017 [cit. 2019-02-14]. Dostupné z: <https://www.slovensko.sk/sk/agendy/agenda/europska-unia1>

¹⁵⁰ Referendum na Slovensku neplatí. Přišlo jen 21 procent lidí. *Aktuálně.cz* [online]. Praha, 2015 [cit. 2019-03-01]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/zahranici/adopce-homosexuality-referendum-na-slovensku-zacalo/r-bfea0238ae9a11e49bec0025900fea04/?redirected=1551804168>

států Evropské unie, které svazek mezi osobami stejného pohlaví neumožňují. Dalšími státy jsou Bulharsko, Litva, Lotyšsko, Rumunsko a Polsko.¹⁵¹

5.2 Referendum na úrovni VÚSC a místní referendum

5.2.1 Obecně

Referendum na obecní úrovni upravuje zákon č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení, v znení neskorších predpisovpredpisů (dále jen „ZOZ“). Z důvodu, že je zákon téměř 30 let účinný, byl mnohokrát novelizován. Poslední novela proběhla zákonem č. 5/2019 Zb¹⁵², který upravuje právní postavení zástupce starosty a jeho finanční ohodnocení. Už v roce 1991 se ustanovilo v ZOZ referendum, které se koná v případě osamostatnění části obce. Ve zmíněném referendu mohli hlasovat pouze obyvatelé části obce, která měla v úmyslu se osamostatnit. Další důležitá novela ZOZ byla přijata v roce 1998. Na základě novely může obec vyhlásit referendum pouze ve věcech své pravomoci, nemůže se jednat o otázku, kterou považuje obec za podstatnou.

5.2.2 Odvolání starosty a právní úprava místního referenda

V souvislosti se zavedením přímé volby prezidenta se Národní rada rozhodla zavést přímou volbu starosty. Na základě přímé volby starosty mají občané právo také představitel obce odvolat. Důležité oprávnění mají občané díky novele¹⁵³ z roku 2001. Občané mají právo také odvolat představitel VÚSC, tedy hejtmana kraje. Pokusy o odvolání starosty nejčastěji probíhaly ve venkovských oblastech, méně ve větších městech. Obce, které využily práva odvolat starostu, trpí většinou nezaměstnaností, nízkou hustotou osídlení a úrovní vzdělávání. Je možné očekávat, že pokud nebude starosta schopen řešit ekonomickou situaci obce, budou se občané domáhat jeho odvolání. Pokusy o odvolání dále bývají časté v obcích, kde žije větší počet romských nebo maďarských obyvatel a existuje tam vysoká míra sociálního vyloučení. Důležité referendum proběhlo v roce 2003 v obci Richnava, kde žilo přibližně 60 % romských obyvatel, panovala tam vysoká míra nezaměstnanosti a obyvatelé neměli spolehlivý přívod elektřiny. Obyvatelé požadovali odvolání starosty obce,

¹⁵¹ Registrovaná partnerství. *Europa.eu* [online]. Brussels, 2019 [cit. 2019-03-01]. Dostupné z: https://europa.eu/youreurope/citizens/family/couple/registered-partners/index_cs.htm

¹⁵² zákon č. 5/2019 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov

¹⁵³ zákon č. 6/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení v znení predpisov

protože byli nespokojeni s jeho řešením problémů s romskými obyvateli. Odvolací hlasování se zúčastnilo z 1090 registrovaných voličů 600. Odvolání podpořilo 510 z nich. Nicméně pokud se odvolací referendum koná na základě iniciativy zastupitelstva, účast bývá znatelně nižší.¹⁵⁴

Mezi orgány obce podle ZOZ patří starosta a zastupitelstvo. Funkce starosty je veřejnou funkcí a skládá slib ve znění stanoveném v ZOZ. Jeho funkce je neslučitelná s demonstrativně vymezenými pozicemi v § 13, odst. 3 ZOZ, kterými jsou funkce poslance nebo předsedy samosprávného kraje. Oproti české právní úpravě podle ZO může mandát starosty zaniknout vyhlášením výsledku hlasování obyvatel obce o odvolání starosty, kterým se rozhodlo o jeho odvolání. Obecní zastupitelstvo má dvě možnosti v problematice odvolání starosty. Buď může samo zastupitelstvo vyhlásit hlasování obyvatel o odvolání starosty, pokud nezpůsobilost nebo nepřítomnost starosty při výkonu funkce trvá déle jak šest měsíců. Další možností zastupitelstva je vyhlásit místní referendum o jeho odvolání, pokud to požaduje prostřednictvím petice minimálně 30 % oprávněných voličů.¹⁵⁵

Právo občana obce zúčastnit se místního referenda vyplývá z § 3, odst. 2, písm. b) ZOZ, které stanovuje, že občan se zúčastňuje na samosprávě obce, a to prostřednictvím hlasování o důležitých otázkách života a rozvoje obce. Jak už jsem zmínila výše, podle § 11, odst. 4, písm. f) ZOZ má obecní zastupitelstvo oprávnění vyhlásit místní referendum o nejdůležitějších otázkách obce a svolat shromáždění obyvatel. Těmito záležitostmi může být například sloučení obcí, jejich rozdělení nebo zrušení, stejně tak změna názvu obce. Dále může jít o odvolání starosty, změnu označení obce, nebo pokud jde o petici skupiny obyvatel podpořenou aspoň 30 % voličů. Zastupitelstvo musí vyhlásit místní referendum takovým způsobem, aby se uskutečnilo do 90 dnů od schválení jeho usnesení. Následně musí zřídit komise pro sčítání a hlasování. Oznámení o vyhlášení místního referenda musí být zveřejněno nejpozději 15 dnů před jeho konáním na úřední desce obce a na jejich internetových stránkách. Aby byl výsledek místního referenda platný, musí se ho zúčastnit nejméně polovina oprávněných voličů a rozhodnutí musí být přijato nadpoloviční většinou platných

¹⁵⁴ Referenda o odvolání na Slovensku: krok směrem k vládní odpovědnosti?. SMITH, Michael L. *Občané v politice: studie k participativní a přímé demokracii ve střední Evropě*. Praha: ISEA - Institut pro sociální a ekonomické analýzy, 2009, s. 85-87. ISBN 978-80-903316-5-5

¹⁵⁵ § 13-13a ZOZ

hlasů účastníků. Výsledky musí být vyhlášeny do třech dní od doručení zápisu o výsledku hlasování na úřední desce a způsobem umožňující dálkový přístup.¹⁵⁶

V reakci na zavedení přímé volby starosty občany na Slovensku měla zájem o jeho právní zakotvení také Topolánkova vláda v České republice. Nicméně v jeho zavedení viděli spíše problémy. Panovala zde pochybnost, zda je zavedení přímé volby starosty obce zárukou eliminace ryze politických hledisek jeho odvolání. Pravděpodobnost, že by zavedení systému neprodukovalo zkreslené a politicky účelové argumenty, není vůbec zanedbatelná. Předpokládalo se, že rozhodnutí zastupitelstva obce o odvolání starosty je více objektivní a apolitické než rozhodnutí občanů.¹⁵⁷

Zvláštní zákon o podmínkách volebního práva upravuje v osmé části podmínky výkonu hlasování v referendu. Zvláštností je způsob volby v referendu. Právní úpravy většinou umožňují volit ve volebním okrsku, v kterém je volič zapsán, nebo v jakémkoliv jiném volebním okrsku prostřednictvím hlasovacího průkazu. Nicméně právní předpis ke zmíněným způsobům řadí také právo volit mimo území Slovenské republiky poštou. Tímto zvláštním způsobem mají právo volit dva okruhy osob. První skupinou jsou osoby, které nemají na území Slovenské republiky pobyt a byly na základě žádosti zapsané ve zvláštním seznamu. Druhý okruh představují voliči, kteří mají na území Slovenska trvalý pobyt, nicméně v době referenda se zdržují mimo jeho území a o zmíněný způsob volby požádali obec, ve které mají trvalý pobyt.¹⁵⁸

5.2.3 Referendum na úrovni VÚSC

Ve slovenském právním řádu jsou kraje upraveny zvláštním právním předpisem č. 302/2001 Z. z., o samosprávě vyšších územních celkov (zákon o samosprávných krajoch), v znení neskorších predpisov. Taktéž na úrovni VÚSC mají obyvatelé právo podílet se na její samosprávě. Jedná se především o volbu orgánů kraje, hlasování v referendu nebo účastnit se zasedání zastupitelstva.¹⁵⁹

¹⁵⁶ § 11a ZOZ

¹⁵⁷ Referenda o odvolání na Slovensku: krok směrem k vládní odpovědnosti?. SMITH, Michael L. *Občané v politice: studie k participativní a přímé demokracii ve střední Evropě*. Praha: ISEA - Institut pro sociální a ekonomické analýzy, 2009, s. 85-86. ISBN 978-80-903316-5-5

¹⁵⁸ § 196-205 zákona č. 180/2014 Z. z., o podmienkach výkon volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov

¹⁵⁹ § 3 zákona č. 302/2001 Z. z., o samosprávě vyšších územních celkov (zákon o samosprávných krajoch), v znení neskorších predpisov

Celý § 15 zvláštního zákona¹⁶⁰ upravuje institut referenda. Vyhláší ho zastupitelstvo kraje, pokud se o tom usnese, nebo o to peticí požádá alespoň 30 % oprávněných voličů. Musí se jednat o důležité otázky, které se dotýkají výkonu samosprávy kraje. Cestou referenda může být odvolán předseda kraje. Dané referendum se může konat ve třech případech. První z nich je, pokud předseda déle jak šest měsíců není pro výkon funkce zdravotně způsobilý nebo je po danou dobu nepřítomný. Dalším důvodem pro jeho odvolání je, že hrubě nebo opakovaně zanedbává jeho povinnosti a v souvislosti s tím vznikají nedostatky ve správě kraje. V těchto případech vyhlásí zastupitelstvo referendum tak, aby se konalo do 90 dnů od schválení usnesení o jeho vyhlášení. Posledním způsobem, kdy může zastupitelstvo kraje vyhlásit referendum o odvolání předsedy, je, pokud o to cestou petice požádá nejméně 30 % oprávněných voličů. V případě, že petice obsahuje náležitosti podle zvláštního zákona¹⁶¹, vyhlásí zastupitelstvo krajské referendum tak, aby se konalo taktéž do 90 dnů, a to od doručení petice kraji. Petice musí být ověřena alespoň třemi zastupiteli, kteří jsou určeni zastupitelstvem. Pro platnost výsledku referenda se ho musí zúčastnit nejméně polovina oprávněných voličů a současně rozhodnutí musí být přijato nadpoloviční většinou platných hlasů zúčastněných. Pokud by se jednalo o referendum ve stejné věci, je možné ho opakovat nejdříve po uplynutí 24 měsíců od jeho vykonání. Zmíněné pravidlo neplatí pro referendum o odvolání předsedy. Výsledek referenda vyhláší zastupitelstva, a to do třech dnů od doručení zápisu o jeho výsledku.

5.2.4 Případ o odvolání starosty v obci Ruská

Obec Ruská se nachází v okrese Michalovce téměř na hranici s Ukrajinou. Obec má přibližně 600 obyvatel. Konání místního referenda vzešlo z obecního zastupitelstva a také z obyvatelstva obce kvůli československy medializovanému příběhu Bílé vrány. Týkalo se to paní Eriky Lakatošové, která se zdála být spouštěčem odporu proti starostovi obce. Paní Lakatošová působila jako zaměstnankyně obce na pozici účetní. Poukázala na podivné manipulování s obecními penězi starostou obce, kterým v té době byl Lászlo Lakatos. Po poukázání na problém v obci byl s paní Lakatošovou okamžitě zrušen pracovní poměr.

¹⁶⁰ zákon č. 302/2001 Z. z., o samosprávě vyšších územních celků (zákon o samosprávných krajích), v znění neskorších předpisů

¹⁶¹ zákon č. 85/1990 Zb. o petičním právu v znění zákona č. 242/1998 Z. z.

V dané době si taktéž obyvatelé obce začali všimnout podivného počínání starosty. V návaznosti na to obecní zastupitelstvo přijalo dne 21. září 2012 usnesení o vyhlášení místního referenda o odvolání starosty. Po dlouhých vyjednáváních a změnách ve znění usnesení byly podle názoru starosty při svolávání zasedání zastupitelstva, kde došlo k jeho vyhlášení, porušeny některé ustanovení ZOZ. Starosta dal podnět na přezkoumání postupu zastupitelstva prokuraturou. Prokuratura konstatovala, že je usnesení zastupitelstva nicotným a není možné s ním spojovat předpoklad správnosti, nemůže tedy vyvolávat právní účinky. Vzhledem k tomu, že prokuratura vydala pouze upozornění, které zastupitelstvo k ničemu nezavazuje, zastupitelstvo dále činilo ve smyslu přijatého usnesení. Místní referendum se konalo díky podpoře obyvatel a zastupitelstva. Kvůli nespolupráci starosty a zaměstnanců úřadu měla komise těžkou úlohu. Starosta například neposkytl komisi seznam oprávněných voličů a pečeti na hlasovací lístky. I přes zmíněné problémy komise vyřešila problém se seznamem voličů tak, že osobně navštěvovala obyvatele doma. Pečeti si nechali jednoduše vyrobit. Nicméně starosta nadále dělal problémy s konáním referenda. Odmítl zpřístupnit obecní prostory. Dále v místním rozhlase nechal starosta vyhlásit, že se referendum nekoná.

I přes zmíněné potíže se referendum konalo 24. listopadu 2012. Hlasování se zúčastnilo 273 voličů ze 478 oprávněných voličů, které představovalo účast přes 57 %. Místní referendum o odvolání starosty bylo tedy platné a starosta byl odvolán. Nicméně i přesto starosta odmítl oficiálně odevzdat křeslo starosty. Situace trvala pouze 14 dnů, protože zastupujícímu starostovi se podařilo v bance zrušit exstarostovi podpisové právo, v důsledku toho došlo k odepření přístupu k obecním financím.

Z těchto důvodů by se měly určit alternativy, na které nemá odvolávaný starosta právo. Jak je možné vidět, v malé obci bude jeho konání pokaždé problematické a vyžaduje velké odhodlání prosadit právo stanovené zákonem.¹⁶²

5.3 Komparace právních úprav v České republice a na Slovensku

V právních předpisech Slovenské republiky jsou instituty přímé demokracie zakotveny častěji. Na národní úrovni mají občané právo podle čl. 106 ÚSR odvolat prezidenta republiky před skončením volebního období na základě

¹⁶² Uskutočnené miestne referendum o odvolaní starostu – obec Ruská. , Vladimír ŠPÁNIK a Ivan RONČÁK. *Miestne referendum o odvolaní starostu*. Vinodol: Združenie občanov miest a obcí Slovenska, 2013, s. 16-18. ISBN 978-80-971402-0-5

lidového hlasování. Co se týká volby prezidenta Slovenska, je volen v přímých volbách už od roku 1999. Už v této problematice je Slovensko pokrokovější. V právním řádu České republiky byla přímá volba prezidenta zavedena až v roce 2012. Nicméně právo odvolat prezidenta lidovým hlasováním není v České republice možné. V průběhu druhého volebního období současného prezidenta Miloše Zemana byla možnost jeho odvolání několikrát skloňována. S myšlenkou přímého odvolání prezidentského úřadu přišla především strana Pirátů, nicméně se nedočkala podpory. V roce 2016 občané na Slovensku podepisovali na internetových stránkách petici na odvolání prezidenta Andreje Kisky. Celé společnosti se nelíbil postoj prezidenta, kdy se měl v úmyslu sejít s předsedy zvolených politických stran, s výjimkou pana Kotleby.¹⁶³ Jak na Slovensku, tak v České republice je obdobně upravena problematika vstupu do svazku s jinými státy nebo jeho výstupu. Na Slovensku je povinné ústavní zákon schválit celostátním referendem. V České republice je podle čl. 10a Ústavy ČR k ratifikaci mezinárodní smlouvy, kterou se přenáší některé pravomoci orgánu České republiky na mezinárodní organizace, potřeba souhlasu Parlamentu. Výjimku může určit ústavní zákon, který stanoví potřebu souhlasu v referendu. Dále se už o možnosti celostátního referenda v našem právním řádu nehovoří. Slovensko je v dané problematice podrobnější a upravuje ho dále ve druhém oddílu, a to přesně v čl. 93-100 ÚSR. V průběhu historie samotné Slovenské republiky se referendum na celém území státu konalo dokonce osmkrát. Ovšem pouze jediné hlasování nabylo platnosti. Týkalo se vstupu do Evropské unie.

Jak v České republice, tak na Slovensku je referendum upraveno na úrovni krajů a obcí. Na úrovni krajů je na Slovensku možné konat referendum v otázkách samosprávy buď na základě petice občanů podpořené minimálně 30 % oprávněných voličů, nebo na základě vyhlášení zastupitelstva. Dále může samosprávný orgán vyhlásit ve vymezených případech odvolání předsedy kraje. K platnosti výsledku referenda je zapotřebí účasti nejméně poloviny oprávněných voličů a samotné rozhodnutí musí být přijaté nadpoloviční většinou platných hlasů účastníků referenda.¹⁶⁴ Krajské referendum podle české právní úpravy je možné

¹⁶³ Petíciu za odvolanie prezidenta podpísalo už skoro 25-tisíc ľudí... *Parlamentnelisty.sk* [online]. Slovensko, 2016 [cit. 2019-03-02]. Dostupné z: <https://www.parlamentnelisty.sk/arena/monitor/Peticiu-za-odvolanie-prezidenta-podpisalo-uz-skoro-25-tisic-ludi-Kiska-odmieta-stretnutie-s-Kotlebom-a-teraz-sa-na-neho-vali-lavina-kritiky-Hanbime-sa-za-neho-pisu-ludia-264064>

¹⁶⁴ § 15 zákona č. 302/200 Z. z. o samosprávě vyšších územních celků (zákon o samosprávných krajích), v znení neskorších predpisov

konat také pouze v záležitostech samosprávy kraje. Stejně jako ve slovenské právní úpravě může podle § 8 ZKR krajské referendum iniciovat zastupitelstvo nebo může jít z vůle přípravného výboru. Zásadní rozdíl je v požadované účasti na hlasování. Český právní předpis požaduje k platnosti rozhodnutí účasti nejméně 35 % oprávněných osob, tedy o 15 % méně, než je tomu na Slovensku. Další rozdíl je v požadavku závaznosti rozhodnutí. Stejně jako ve slovenské právní úpravě je k závaznosti zapotřebí, aby hlasovala nadpoloviční většina zúčastněných oprávněných osob. Nicméně požadavkem navíc podle ZKR je, že musí představovat alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob.¹⁶⁵ Oprávněné osoby v České republice nemají právo odvolat hejtmana kraje. Důvodem je skutečnost, že je představitel kraje volen jejím zastupitelstvem. Na Slovensku je předseda kraje volen v přímých volbách.

Na úrovni municipalit je také na Slovensku a v českém právním řádu upraveno právo konat místní referendum. Česká právní úprava oproti slovenské obsahuje hlavní rozdíly v nemožnosti odvolání starosty v místním referendu. Návrh na konání místního referenda může podat přípravný výbor, který musí být podpořen určitým procentem oprávněných osob, který se odvíjí od počtu obyvatel obce.¹⁶⁶ Na Slovensku se počet obyvatel nezohledňuje, pokaždé musí být petice podpořena 30 % oprávněných voličů. Dalším rozdílem je požadovaná účast. V české právní úpravě je zapotřebí účasti alespoň 35 % osob zapsaných v seznamech voličů. Aby bylo rozhodnutí závazné, musí pro něj hlasovat nadpoloviční většina osob, které se hlasování zúčastnily, a alespoň 25 % oprávněných osob, jež jsou zapsáni v seznamech oprávněných osob.¹⁶⁷ Česká úprava místního referenda oproti dřívější snížila požadovanou účast z poloviny oprávněných osob na 35 %. Na druhou stranu se zpřísnil postup pro závaznost rozhodnutí. Konalo se tak nejspíš jako reakce na neplatná referenda. Zavedení možného odvolání podle ZMR není v současné době možné. Nejspíše by šlo o něm uvažovat v případě přímé volby starosty, jako je tomu na Slovensku.

¹⁶⁵ § 48 ZKR

¹⁶⁶ § 8, odst. 2 ZMR

¹⁶⁷ § 48 ZMR

6 Judikatura ve věcech místního referenda

6.1 Usnesení Krajského soudu v Plzni 30A 6/2013-144

V problematice místního referenda byl vydán nespočet rozsudků. Z důvodu, že se následující kapitola věnuje místnímu referendu uskutečněnému v Plzni, autorka práce zvolila judikát, který se vztahuje k danému referendu. V souvislosti s konáním místního referenda byl podán návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu a návrh na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu. Návrh byl podán ke Krajskému soudu v Plzni dne 21. ledna 2013 a byl zapsán pod spisovou značkou č. 30A 6/2013.

Nejprve se přípravný výbor domáhal vyhlášení místního referenda u Krajského soudu v Plzni, který mu ve věci vyhověl. Referendum se konalo o otázce: *„Souhlasíte s tím, aby nemohlo dojít k výstavbě obchodního zařízení na místě Domu kultury Inwest?“*. Zmíněné referendum se konalo spolu s prvním kolem přímé volby prezidenta republiky ve dnech 11. a 12. ledna 2013. Krajský soud rozhodoval v senátu v čele s předsedou JUDr. Petrem Kuchynkou. Navrhovatelem byly čtyři osoby, Ing. P. B., Ing. P. A., JUDr. J. Š. a P. B., kteří byli zastoupeni advokátem. Řízení se konalo za účasti přípravného výboru a Statutárního města Plzeň. Ve stálém seznamu Plzně bylo zapsáno celkem 132 929 oprávněných osob. Místního referenda se zúčastnilo 41,54 % oprávněných osob a celkem bylo odevzdáno 55 187 úředních obálek. Celkový počet platných hlasů činil 54 590, kdy pro odpověď ANO bylo 35 543 platných hlasů, pro odpověď NE 18 744 platných hlasů a 203 osob neoznačilo ani jednu odpověď křížkem. Procentuálně pro odpověď ANO hlasovalo 26, 74 % oprávněných osob, tedy 1,74 % nad samotnou hranici stanovenou ZMR. Ve smyslu § 48, odst. 1 a 2 ZMR se stalo rozhodnutí platným a závazným.

V návrhu byly vytyčeny důvody pro vyslovení neplatnosti rozhodnutí. Prvním důvodem pro podání návrhu bylo, že otázka je pro neurčitost nepřijatelná. Podle navrhovatele je nejasné, matoucí a neurčité, co znamenají pojmy obsažené v otázce. Těmito pojmy je „obchodní zařízení“, „veškeré kroky“ a „na místě odstraněného Domu kultury Inwest“. Dalším důvodem je nepřijatelnost otázky a její rozpor s právními předpisy. Podle otázky má být v referendu rozhodnuto, jakým způsobem má být využitý pozemek, na kterém stál dříve Dům kultury Inwest. Nicméně tato otázka již byla rozhodnuta pro dané území územním plánem, který je v dané souvislosti třeba považovat též za právní předpis. Oporou

pro dané tvrzení je také rozhodnutí¹⁶⁸ Ústavního soudu, podle kterého není možné nesouhlas s územním plánem obcházet pomocí institutu místního referenda. Dále je otázka nepřipustná pro obcházení zákona, v daném případě stavebních předpisů. V posledním případě navrhovatel namítal, že otázka je nepřipustná, a to z pohledu že zasahuje protiústavně do způsobu využití pozemku soukromého vlastníka.

Navrhovatel dále namítal důvody pro vyslovení neplatnosti hlasování. V samotném úvodu navrhovatelé zdůrazňovali, že hlasování v místním referendu bylo velmi těsné, tudíž ke změně výsledku stačilo ovlivnit malé množství oprávněných osob. Vady samotného hlasování měly tedy takovou intenzitu, že ovlivnily hlasování v referendu. Jedním z důvodů je maření přípravy referenda. Podle navrhovatele mělo k němu dojít tak, že do úředních obálek s hlasovacími lístky byly vloženy propagační letáky přípravného výboru. Zmíněné letáky měly oprávněné osoby ovlivnit, jak v místním referendu hlasovat. Tímto způsobem zcela neoprávněně ovlivnily těsný výsledek v místním referendu. Dále byla přípravnému výboru vytýkána kampaň, kterou konal v den hlasování přímo v místnostech pro hlasování. Zmíněná skutečnost odporuje § 32, odst. 2 ZMR. Členům okrskové komise bylo vytýkáno, že měli na svém oblečení připnuty propagační placky, které jim byly poskytnuty přípravným výborem jako součást kampaně. Samotné placky nabádaly podle navrhovatele k hlasování pro odpověď „ANO“ a tím došlo na poslední chvíli k ovlivnění oprávněných osob před vykonáním hlasovacího práva. Dále členové přípravného výboru měli přímo v budovách, kde probíhalo hlasování, přesvědčovat oprávněné osoby k hlasování a doprovázet je přímo do hlasovací místnosti. Dále bylo v návrhu uvedeno, že výsledek hlasování byl významně ovlivněn opakovaným prozrazením průběžných výsledků. Tímto byl porušen v hlavním případě § 26 ZMR. Navrhovatel zdůrazňoval, že byly oprávněné osoby touto cestou nabádány k hlasování a bylo tím na poslední chvíli dosaženo potřebného výsledku.

V neposlední řadě upozornili navrhovatelé na další vady, pro které by se nemělo referendum konat. Podle jejich názoru nemůže být referendum demokratickou pojistkou a nebyla dána legitimita podpisů pod návrhem na jeho vyhlášení.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti navrhovatelé požadují, aby soud rozhodl o neplatnosti rozhodnutí přijaté v místním referendu. Pokud by Krajský

¹⁶⁸ usnesení Ústavního soudu II. ÚS 3027/08 ze dne 1. prosince 2011

soud v Plzni neshledal důvody pro neplatnost rozhodnutí, tak požadují, aby vyslovil neplatnost hlasování v místním referendu. Z pozice účastníka se k návrhu na vyslovení neplatnosti vyjádřil Magistrát města Plzeň. Město Plzeň uvedlo, že už ve svém vyjádření k návrhu přípravného výboru upozorňovalo například na neurčitost použitého termínu „obchodní zařízení“. Oproti tomu Magistrát města Plzně nesouhlasí s tvrzením navrhovatelů o ovlivňování výsledku hlasování prostřednictvím propagačních materiálů. Statutární město odkazuje na výsledek šetření Policie České republiky. Současně nemá žádné informace o skutečnostech, které se měly dít v hlasovacích místnostech.

Podle závěru Krajský soud v Plzni neakceptoval názory navrhovatelů na nepřijatelnost otázky v místním referendu pro rozpor s územním plánem, pro obcházení zákona, ani pro protiústavní zásah do práva soukromého vlastnictví. Nelze tedy uznat, že by se konalo místní referendum o věci, o které ho nelze konat. Z důvodu, že nebyl návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí v mezích důvodů uvedených v návrhových bodech shledán důvodným, soud jej usnesením podle § 91a, odst. 3, první věty a § 78, odst. 7 SŘS zamítl. Dále se v řízení o návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování neprokázalo, že by samotné vložení letáků přípravného výboru do úředních obálek mohlo ovlivnit výsledek hlasování v místním referendu. Nebylo ani prokázáno, že by docházelo k zakázané kampani přípravného výboru v objektech v den hlasování. Nebylo tedy prokázáno, že by došlo k porušení ZMR v takové míře, která by mohla ovlivnit výsledek hlasování. Jelikož návrh na vyslovení neplatnosti nebyl v uvedených návrhových bodech shledán důvodným, soud jej podle § 91a, odst. 3, první věty a § 78, odst. 7 SŘS usnesením zamítl.

Proti usnesení Krajského soudu v Plzni bylo možné podat do dvou týdnů od jeho doručení kasační stížnost. Práva na jeho podání využili navrhovatelé.¹⁶⁹

6.2 Rozsudek NSS Ars 2/2013-59

Stěžovatelé podali včas kasační stížnosti k NSS proti zamítavému usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 20. února 2013, č. j. 30 A 6/2013-144. Stěžovateli byl In. P. B., Ing. P. A., JUDr. J. Š. a P. B. V pozici odpůrce stál přípravný výbor pro konání místního referenda v Plzni a Statutární město Plzeň. Krajský soud

¹⁶⁹ usnesení Krajského soudu v Plzni, 30 A 6/2013-144, ze dne 20. února 2013

v Plzni zamítl návrh stěžovatelů na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu a na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu.

Stěžovatelé uplatňují kasační důvody ustanovené v § 103, odst. 1, písm. a) a d) SŘS. Napadají tedy nezákonnost, která spočívá v nesprávném posouzení právní otázky Krajských soudem v Plzni a nepřezkoumatelnost jejich usnesení. Stěžovatelé namítají jak výrok, kterým byl zamítnut návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí, tak téže výrok, kterým Krajský soud v Plzni nevyhověl jejich návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování. Co se týká neplatnosti hlasování, stěžovatelé spatřují nezákonnost v zakázané kampani v den hlasování, maření přípravy referenda a nedovoleném ovlivňování hlasování, a to zveřejňováním průběžných výsledků. Stěžovatel nesouhlasí s názorem Krajského soudu v Plzni, že připnutá placka na oděvu a leták mají pouze informativní charakter. Podle mínění stěžovatelů krajský soud nezjistil dostatečně skutkové okolnosti průběhu hlasování. Co se týká názoru krajského soudu o zveřejňování průběžných výsledků, stěžovatelé nesouhlasí s jejich tvrzením, že není zakázáno jejich poskytování. Stěžovatelé poukazují na všechna porušení zákona, a že je zapotřebí je hodnotit souhrnně a s ohledem na jejich celkovou intenzitu.

Co se týká stěžovateli tvrzené neplatnosti rozhodnutí, namítají nepřipustnost otázky z pohledu neurčitosti a rozporu s právními předpisy. Nesouhlasí s postojem krajského soudu, že určitost otázky lze posuzovat pouze v rámci předběžné kontroly. Problematiku rozporu s právními předpisy spatřují stěžovatelé především v rozporu s územním plánem, i když podle názoru krajského soudu není právním předpisem, nýbrž ale opatřením obecné povahy. Dále stěžovatelé napadají zásah referenda do soukromého vlastnictví z pohledu, že neumožňuje investorovi realizovat zamýšlený projekt. Ze zmíněných důvodů stěžovatelé navrhuje, aby bylo napadené usnesení Krajského soudu v Plzni zrušeno.

NSS se zabýval uplatněnými námitkami v takovém pořadí, že nejprve hodnotil přípustnost konání referenda a poté zákonnost kampaně a samotného hlasování v místním referendu. Co se týká problematiky přípustnosti otázky, NSS považuje názor Krajského soudu v Plzni za správný. NSS zastává názor, že přípustnost otázky není možné přezkoumávat soudem před konáním referenda a následně i po jeho konání. Zmíněný soud vykládá § 58, odst. 1 ZMR ve spojení s § 91a SŘS takovým způsobem, že právo účinně zpochybnit přípustnost položené otázky je v řízení o neplatnosti hlasování nebo rozhodnutí možné pouze, pokud

nebyl v dané věci vůbec podán návrh podle § 91, odst. 1, písm. b) SŘS. To znamená, že je možné se domáhat návrhem neplatnosti rozhodnutí pouze v případě, že bylo vyhlášeno zastupitelstvem obce. Proto je tato námitka nedůvodná. V problematice nemožnosti hlasování v místním referendu o otázce, která byla položena v rozporu s územním plánem, odkazuje NSS na svou dřívější judikaturu. Zastává tedy stejný právní názor spolu s Krajským soudem v Plzni. Další námitka se týkala zásahu do vlastnického práva a také ji shledal NSS nedůvodnou. Podle soudu je zcela přirozené, že rozsah a povaha zmíněného politického rozhodování zasahuje až do sféry soukromého subjektu.

Co se týká přípravy referenda a zákonnosti kampaně a hlasování NSS ji považuje zcela za legitimní. Podle něj odpovídá principu svobody hlasování a zejména principu svobody projevu a práva na šíření informací. Nebylo prokázáno, že by byl propagační leták vkládán do obálky přímo zaměstnancem orgánu veřejné moci. Proto ani zmíněná námitka není důvodná. V námitce týkající se zakázané kampaně v hlasovacích místnostech prostřednictvím agitační placky zastal NSS stejného názoru jako Krajský soud v Plzni, protože nebyla zmíněná skutečnost stěžovateli prokázána. Co se týká tvrzeného ovlivňování občanů v budovách k účasti v referendu a to pouhým upozorňováním občanů, nelze této činnosti nic vytknout. Jde o pouhý objektivní zájem v co nejvyšší účast při hlasování. Proto ani výše zmíněné námitky NSS neshledal důvodnými. Stěžovateli bylo dále namítáno zveřejňování výsledků na sociálních sítích přípravného výboru. NSS v problematice účasti při hlasování v místním referendu zastává odlišný názor než krajský soud. Podle něj mají informace o průběžné účasti u referenda zcela jiný význam než je tomu u voleb. Podle NSS je zmíněná skutečnost pro případ referenda směrodatná, protože zde platí „dvojitý kvórum“ podmiňující platnost. V tomto směru se NSS se stěžovatelem na argumentaci plně shoduje. Nicméně se s ním neshoduje při aplikaci na konkrétní okolnosti případu. Stěžovatel předložil důkazy, z nichž nevyplývá, že by členové komisí porušili povinnost mlčenlivosti. Přes zmíněné skutečnosti nemůže NSS shledat námitkou důvodnou, protože porušení § 26 ZMR ze strany členů komisí nebylo prokázáno.

Z výše uvedených důvodů vyplývá, že NSS dospěl k závěru, že uplatněné kasační důvody nebyly naplněny. NSS rozsudkem ze dne 18. června 2013 kasační

stížnost pro její nedůvodnost zamítl. Opravné prostředky nebyly proti rozsudku přípustné.¹⁷⁰

¹⁷⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu, Ars 2/2013-59, ze dne 18. června 2013

7 Místní referendum v Plzni

7.1 Události před podáním návrhu na konání místního referenda

Jedním ze závazných místních referend konaných v České republice bylo právě to v Plzni. Týkalo se výstavby obchodního zařízení na místě bývalého Domu kultury Inwest. Místní referendum se konalo 11. a 12. ledna 2013, nicméně mu předcházela dlouhá cesta.

Historie záměru výstavby obchodního centra sahá až do roku 2009, kdy společnost Amádeus představila rámcové záměry. Tyto úmysly řešily jak přestavbu celého území včetně domu kultury, tak zástavbu samotného volného pozemku. V roce 2010 zastupitelstvo města Plzně vydalo usnesení o uskutečnění veřejné ideové architektonicko-urbanistické soutěže na řešení bloku „Americká – Denisovo nábřeží – Sirková“ v Plzni, kterou nicméně zastupitelstvo usnesením v roce 2011 zrušilo. Místo soutěže dalo za úkol sestavit poradní skupinu technického náměstka primátora na stanovení podmínek pro jednání s investorem z pozice účastníka územního řízení. Před vydáním stanoviska k územnímu rozhodnutí měla skupina za úkol jednat s investorem záměru s názvem „Obchodní centrum Aréna“ ohledně požadavků na funkční náplň objektu nebo dopravní problematiku. Zastupitelstvo usnesením v roce 2011 schválilo regulační podmínky pro zástavbu výše zmíněného bloku a Úřadem městského obvodu Plzeň 3 bylo vedeno řízení na odstranění stavby Domu kultury Inwest. V roce 2012 společnost Amádeus poskytla na posouzení dokumentaci k územnímu rozhodnutí. Nicméně útvar koncepce a rozvoje města Plzně vyhodnotil, že regulační podmínky nebyly splněny. V květnu 2012 vydala Rada města Plzně usnesení, v němž bylo schváleno uzavření nájemní smlouvy na městské pozemky s rozvazovací podmínkou, že pozbude smlouva své účinnosti, pokud nedojde do konce června 2013 k uzavření smlouvy o budoucí smlouvě kupní. V srpnu roku 2012 žádala společnost Amádeus o vydání územního rozhodnutí a v listopadu stejného roku bylo zahájeno územní řízení. Dne 8. listopadu 2012 vydalo Zastupitelstvo města Plzně usnesení, kterým uložila technickému náměstkovi konat kroky směřující k přerušování územního řízení do doby, než budou vyhlášeny výsledky místního referenda. Poté bylo územní řízení přerušeno na žádost investora.¹⁷¹

¹⁷¹ Historie. *Referendum.plzen.eu* [online]. Plzeň [cit. 2019-03-05]. Dostupné z: <https://referendum.plzen.eu/historie/historie-2.aspx>

7.2 Události od podání návrhu na konání místního referenda

Návrh na konání místního referenda podal přípravný výbor dne 6. srpna 2012. Návrh byl přezkoumán dle § 12, odst. 1 ZMR ze strany Magistrátu města Plzně a byly v něm shledány vady a nedostatky, které spočívaly v nedostatečném počtu podpisů na podpisových listinách, v nesprávném vyčíslení nákladů na realizaci přijatého rozhodnutí a v chybném uvedení osobních údajů dvou členů přípravného výboru. Návrh tedy nebyl bezvadný. Přípravný výbor opravil zmíněné nedostatky až napodruhé a návrh byl shledán bezvadným až 11. září 2012. Následně Rada města Plzně svým usnesením předložila bezvadný návrh Zastupitelstvu města Plzně. Návrh v danou chvíli obsahoval dvě otázky, kdy ve druhé otázce nebylo možné místní referendum konat. Druhá otázka zněla „*Souhlasíte s tím, aby Zastupitelstvo města Plzně schválilo bezodkladně změnu územního plánu pro územní ohraničení ulicemi Americká, Denisovo nábřeží, Pražská a Sirková na plochu urbanistické zeleně?*“

Dne 17. září 2012 bylo mimořádně svoláno zasedání Zastupitelstva města Plzně a jediným bodem jednání bylo vyhlášení místního referenda. Nicméně nebyla přijata ani jedna z nabízených variant a místní referendum nebylo zastupitelstvem vyhlášeno. Z tohoto důvodu podal přípravný výbor dne 5. října 2012 ke Krajskému soudu v Plzni návrh na vyhlášení místního referenda, a to v obou otázkách. Krajský soud v Plzni vydal dne 5. listopadu 2011 rozsudek, kterým v první otázce vyhlásil místní referendum. Konání referenda v tzv. druhé otázce soud zamítl.¹⁷²

Místní referendum se uskutečnilo spolu s prvním kolem přímé volby prezidenta republiky, v pátek 11. ledna 2013 od 14:00 do 22:00 hodin a v sobotu 12. ledna 2013 od 8:00 do 14:00 hodin. Položená otázka zněla: „*Souhlasíte s tím, aby město Plzeň bezodkladně podniklo veškeré kroky v samostatné působnosti, aby nemohlo dojít k výstavbě obchodního zařízení na místě Domu kultury Inwest?*“ Ve statutárním městě Plzeň bylo zřízeno celkem 178 okrskových komisí, šest místních komisí, které plnily taktéž činnost okrskové komise, čtyři místní komise a jedna městská komise. Ve zmíněných komisích zasedalo celkem

¹⁷² Stručný přehled událostí od podání návrhu na místní referendum. *Referendum.plzen.eu* [online]. Plzeň [cit. 2019-03-05]. Dostupné z: https://referendum.plzen.eu/historie/chap_12160/historie-2.aspx

940 členů. Jejich odměna byla zastupitelstvem vyčíslena na 1100 Kč a pro předsedy komisí na 1400 Kč.¹⁷³

Celkový počet oprávněných osob k 1. lednu 2012 bylo 133 391. Z údajů uvedených na stránkách plzeňského místního referenda byla vytvořena *Tabulka 8.1*. Jsou v ní vyhodnoceny faktory, jako jsou procentuální účast v jednotlivých městských obvodech a počet hlasů pro jednotlivé možné odpovědi v jednotlivých obvodech.¹⁷⁴ Ve dvou městských obvodech, Plzni 7- Radčicích a Plzni 8-Černicích, byla účast dokonce nad 50 %. Nicméně každý městský obvod splnil zákonnou hranici 35 % podle § 48, odst. 1 ZMR. Nejnižší účast byla v Plzni 3 a činila necelých 40 %. Celková účast byla necelých 7 % nad zmíněnou hranicí. Nicméně je hluboko pod mým očekáváním. I když oprávněné osoby hlasují o záležitostech, které se jich a území, kde žijí, bezprostředně dotýkají, tak stále vysoké procento oprávněných osob necítí povinnost hlasovat. Částečnou odpovědí je, že to není u nás tradiční prostředek rozhodování. Na druhou stranu místní referendu vzešlo ze samotných občanů Plzně, kteří podpořili svým podpisem návrh přípravného výboru. Tudíž bych očekávala mnohem vyšší účast. Dalším důvodem nízké účasti může být také negativní vztah českých občanů k politickému rozhodování a neznalost právní úpravy týkající se možnosti konání místního referenda. Je možné se domnívat, že většina občanů není znalá možnosti konání místního referenda na návrh přípravného výboru, závaznosti výsledku místního referenda nebo možnosti konání referenda na místní úrovni vůbec. Určitá propagace referenda na nižší úrovni a větší informovanost občanů by taktéž zvýšila účast při hlasování. Na druhou stranu platnosti určitě pomohla skutečnost, že se hlasování v místním referendu konalo společně s volbami. Těmi byly první přímé prezidentské volby. Pro občany České republiky byla první přímá volba určitě lákavá. Celorepubliková účast dosáhla 61,31 %¹⁷⁵. V Plzni byla účast mírně

¹⁷³ Praktické informace k referendu. *Referendum.plzen.eu* [online]. Plzeň [cit. 2019-03-05]. Dostupné z: <https://referendum.plzen.eu/prakticke-informace/prakticke-informace-k-referendu.aspx>

¹⁷⁴ Výsledek hlasování v místním referendu... *Referendum.plzen.eu* [online]. Plzeň [cit. 2019-03-05]. Dostupné z: https://referendum.plzen.eu/Files/referendum/prakticke_informace/Vysledky_referendum.pdf

¹⁷⁵ Volba prezidenta republiky konaná ve dnech 11.01. – 12.01.2013. *Volby.cz* [online]. Praha: Český statistický úřad [cit. 2019-03-07]. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/prez2013/pe41?xjazyk=CZ&xv=1>

nad celorepublikovým číslem, a to 61,67 %¹⁷⁶. Tudiž více jak 66 % osob, které se zúčastnily přímé volby prezidenta, hlasovaly také v místním referendu.

Co se týká odpovědi na položenou otázku v referendu, ve všech městských obvodech byly oprávněné osoby proti výstavbě obchodního zařízení na místě domu kultury. Nejtěsnější rozdíl byl v Plzni 5- Křimicích. Celkově byl výsledek hlasování zcela jasný. Pro odpověď „ANO“ hlasovalo 35 543 oprávněných osob a pro odpověď „NE“ 18 744. V daném případě není možné hovořit o těsném výsledku.

Tabulka 8.1: Účast v místním referendu v jednotlivých městských obvodech v Plzni

	celkový počet oprávněných osob	účast	% účast	odpověď "ANO"	odpověď "NE"
Plzeň 1	40564	17022	41,96%	10596	6185
Plzeň 2	28129	11509	42,42%	7512	3766
Plzeň 3	38087	15206	39,92%	10328	4635
Plzeň 4	19910	8557	42,98%	5323	3075
Plzeň 5	1445	665	46,02%	353	296
Plzeň 6	1422	600	42,19%	412	184
Plzeň 7	801	412	51,44%	244	161
Plzeň 8	1081	601	55,60%	368	216
Plzeň 9	585	266	45,47%	180	79
Plzeň 10	815	375	46,01%	227	147
celkem	132929	55213	41,54%	35543	18744

Zdroj: www.referendum.plzen.eu, vlastní zpracování

Už je to 6 let po platném a závazném referendu, ve kterém občané odmítli výstavbu obchodního centra Corso. Po referendu se začala společnost Amádeus Real s městem Plzeň soudit. Nicméně v současné době obě strany hovoří o smíru. Až spolu město Plzeň a společnost vyjednájí podmínky týkající se nového projektu, tak by měl spor zcela skončit. Spory se týkaly náhrady škody ve výši 1,8 miliardy Kč. Obě strany se proto obrátily k Nejvyššímu soudu s žádostí o přerušlení probíhajícího řízení na šest měsíců. Strany mají v úmyslu výstavbu moderní čtvrti, ve které by se měly nacházet byty, kanceláře, obchody a veřejné

¹⁷⁶ Volba prezidenta republiky konaná ve dnech 11.01. – 12.01.2013: Okres: Plzeň-město. *Volby.cz* [online]. Praha: Český statistický úřad [cit. 2019-03-07]. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/prez2013/pe41?xjazyk=CZ&xv=1&xnumnuts=3203>

prostory s volnočasovými aktivitami. Připravovaná dohoda nepočítá s peněžním odškodněním investora. Zastupitelstvo města Plzně by ji mělo projednat v červnu roku 2019.¹⁷⁷

Na území městského obvodu Plzeň 7- Radčice se 9. března 2019 konalo místní referendum ve věci plzeňského obchvatu. Právě ze západního obchvatu měl ústít sjezd na území městského obvodu. Hlasování se účastnilo 46 % oprávněných voličů, podmínka platnosti podle ZMR byla tedy splněna. Většina oprávněných občanů hlasovala proti zmíněnému sjezdu. Strach z provozu a zhoršení životního prostředí donutil většinu z nich dostavit se do hlasovací místnosti. Starosta městského obvodu po dohodě s Magistrátem města Plzně věří, že zohlední názor občanů, který projeví v referendu.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Spor o 1,8 miliardy v Plzni asi skončí. Místo obchodního centra má vzniknout nová čtvrť. *Ct24.ceskatelevize.cz* [online]. Praha: Česká televize, 2019 [cit. 2019-03-15]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/regiony/2757434-spor-o-18-miliardy-v-plzni-asi-skonci-misto-obchodniho-centra-ma-vzniknout-nova>

¹⁷⁸ Plzeňský obchvat ať má o sjezd méně, vzkázali referendem obyvatelé Radčic. *Ct24.ceskatelevize.cz* [online]. Praha: Česká televize, 2019 [cit. 2019-03-15]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/regiony/2755595-plzensky-obchvat-ma-o-sjezd-mene-vzkazali-referendem-obyvatele-radcic>

Závěr

V diplomové práci jsem se věnovala přímé demokracii ve formě místního a krajského referenda. Práce je rozdělena do sedmi kapitol. V první kapitole jsem vydefinovala základní pojmy týkající se tématu práce. V následující části práce jsem nastínila historii přímé demokracie v České republice. Ve třetí kapitole jsem se věnovala referendu na úrovni VÚSC podle ZKR a podrobně vymeziла jednotlivé instituty a postupy. V následující kapitole jsem analyzovala problematiku místního referenda podle ZMR. Z počátku jsem vymeziла postupy a principy podle ZMR. V neposlední řadě jsem rozebrala vztah České republiky k místnímu referendu v letech 2006-2018. Vyhodnotila jsem průměrnou účast v daných letech nebo počet konaných referend v jednotlivých letech a v návaznosti na to jsem navrhla právní úpravu do budoucna. V páté kapitole jsem analyzovala slovenskou právní úpravu přímé demokracie a porovnála ji s právní úpravou v České republice. V předposlední kapitole jsem rozebrala judikaturu Krajského soudu v Plzni a NSS, které judikovaly místní referendum v Plzni z roku 2013. Na to jsem navázala poslední kapitolu, ve které jsem analyzovala plzeňské místní referendum, které se týkalo výstavby obchodního zařízení místo Domu kultury Inwest. V *Tabulka 8.1* jsem znázornila účast hlasování v jednotlivých městských obvodech Plzně současně v návaznosti na první přímou volbu prezidenta. Z uvedených čísel jsem vyhodnotila důvody, pro které se lidé neúčastní místního referenda.

Jak jsem měla možnost zjistit, ve slovenské právní úpravě jsou instituty přímé demokracie upraveny častěji, a to jak na celorepublikové, tak nižší úrovni. Ze zjištěných poznatků můžu vyhodnotit, že referendum není v České republice tradičním prvkem rozhodování. K tomu nízká politická angažovanost občanů má za následek neplatnost některých konaných místních referend. K možnému prolomení by mohlo napomoci povinné konání referenda ve dvou dnech, zvýšení propagace referenda na nižší úrovni a větší informovanost občanů. Ke zvýšení počtu referend konaných z iniciativy zastupitelstva obce by mohlo dojít, pokud by se stát účastnil na financování místního referenda.

Nejcennějším zjištěním pro mě je, že více jak 60 % rozhodnutí přijatých v místním referendu jsou pro ÚSC závazné. Nicméně počet konaných referend by mohl být do budoucna ještě vyšší.

Resumé

In my thesis I devoted straight democracy, and so local and regional referendum. The name of thesis is “Local and regional referendum”. The thesis is divided into seven chapters. In the first chapter I defined basic terms. These terms are for example democracy, straight democracy, kinds of referendums, region or municipality. In the second chapter I described history straight democracy in the Czech Republic. In the next chapter I analysed act about regional referendum. In the fourth chapter I described act about local referendum and relation between local referendum and the Czech Republic in 2006-2018. I evaluated average presence in these years or quantity of organized local referendums in this individual year. The next chapter is about straight democracy in Slovakia. I described the straight democracy on state, regional and local level. And after I compared Slovak and Czech legislation of straight democracy. In the sixth chapter I chose two judgements. These judgements are about local referendum in Pilsen in 2013. The local referendum was about last House of culture Inwest. In the last chapter I described this local referendum in Pilsen. I made table about presence of referendum in every district of Pilsen. And after I defined reasons, why people haven't participated in referendums.

Majority of local referendum are for cities binding. That was for me the most valuable finding. But in the future we have to increase the number. Lawmakers can amend the acts about local and regional referendums. And citizens have to attend referendums.

Seznam zdrojů

Právní předpisy

- zákon č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení, v znení neskorších predpisov
- ústavní zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, v znení neskorších predpisov
- ústavní zákon č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské federativní republiky
- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 302/2001 Z. z., o samosprávě vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch), v znení neskorších predpisov
- zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení ČR k EU, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 180/2014 Zb., o podmienkach výkonu práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov
- důvodová zpráva k zákonu č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

Monografie

- FAJMON, Hynek, ed. *Cesta České republiky do Evropské unie: komentář. 2.*, aktualizované vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2004, 170 s. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 80-732-5045-4

- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, 570 s. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1
- KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 3., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 427 s. ISBN 978-80-7552-331-0
- KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva: komentář*. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 377 s. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-561-8
- KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva: obecná část*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, 364 s. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-719-6
- KOPECKÝ, Martin. *Zákon o místním referendu: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 230 s. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-280-1
- KOPECKÝ, Martin. *Zákon o obcích: komentář*. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 356 s. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-376-1
- PAVLÍČEK, Václav a kolektiv. *Ústavní právo a státověda: Obecná státověda*. 2. nezměněné vydání. Praha: Leges, 2014, 363 s. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-053-6
- RIGEL, Filip. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou: komentář*. Praha: Leges, 2011, 288 s. Komentátor. ISBN 978-80-87212-85-1
- RONČÁK, Ivan a Vladimír ŠPÁNIK. *Miestne referendum o odvolaní starostu*. Vinodol: Združenie občanov miest a obcí Slovenska, 2013, 24 s. ISBN 978-80-971402-0-5
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, 497 s. ISBN 978-80-7478-002-8
- SMITH, Michael L. *Občané v politice: studie k participativní a přímé demokracii ve střední Evropě*. Praha: ISEA - Institut pro sociální a ekonomické analýzy, 2009, 169 s. ISBN 978-80-903316-5-5
- ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2016, 215 s. ISBN 978-80-210-8351-6

Judikatura

rozsudek Nejvyššího správního soudu, Ars 2/2013-59, ze dne 18. června 2013
usnesení Krajského soudu v Plzni, 30 A 6/2013-144, ze dne 20. února 2013

Periodikum

Právní rozhledy. 2009, **2009**(23). ISSN 1210-6410

Právní zpravodaj. 2010, **2010**(137). ISSN 1212-8694

Internetové zdroje

Češi a referenda: čtvrtina těch místních byla kvůli nízké účasti neplatná. *Idnes.cz* [online]. Praha, 2018 [cit. 2019-03-02]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/mistni-referendum-statistika-vnitro-uspesnost-ucast-hlasovani-zavaznost.A180226_110743_domaci_jkk

Európska únia. *Slovensko.sk* [online]. 2017 [cit. 2019-02-14]. Dostupné z: https://www.slovensko.sk/sk/agendy/agenda/_europska-unia1

Historie. *Referendum.plzen.eu* [online]. Plzeň [cit. 2019-03-05]. Dostupné z: <https://referendum.plzen.eu/historie/historie-2.aspx>

Informace o místních referendech. *Mvcr.cz* [online]. Praha, 2015 [cit. 2019-03-03]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/informace-o-mistnich-referendech-pdf.aspx>

Klaus vetoval zákon o krajském referendu. *Novinky.cz* [online]. Praha: Seznam.cz, 2010 [cit. 2019-01-21]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/195270-klaus-vetoval-zakon-o-krajskem-referendu.html>

Petíciu za odvolanie prezidenta podpísalo už skoro 25-tisíc ľudí... *Parlamentnelisty.sk* [online]. Slovensko, 2016 [cit. 2019-03-02]. Dostupné z: <https://www.parlamentnelisty.sk/arena/monitor/Peticiu-za-odvolanie-prezidenta-podpisalo-uz-skoro-25-tisic-ludi-Kiska-odmieta-stretnutie-s-Kotlebom-a-teraz-sa-na-neho-vali-lavina-kritiky-Hanbime-sa-za-neho-pisu-ludia-264064>

Plzeňský obchvat at' má o sjezd méně, vzkázali referendem obyvatelé Radčic. *Ct24.ceskatelevize.cz* [online]. Praha: Česká televize, 2019 [cit. 2019-03-15]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/regiony/2755595-plzensky-obchvat-ma-o-sjezd-mene-vzkazali-referendem-obyvatele-radcic>

Praktické informace k referendu. *Referendum.plzen.eu* [online]. Plzeň [cit. 2019-03-05]. Dostupné z: <https://referendum.plzen.eu/prakticke-informace/prakticke-informace-k-referendu.aspx>

Prezident Slovenskej republiky: Odvolanie prezidenta. *Slovensko.sk* [online]. 2017 [cit. 2019-02-14]. Dostupné z: https://www.slovensko.sk/sk/agendy/agenda/_prezident-slovenskej-republiky/

Referendum na Slovensku neplatí. Přišlo jen 21 procent lidí. *Aktuálně.cz* [online]. Praha, 2015 [cit. 2019-03-01]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/zahranici/adopce-homosexuality-referendum-na-slovensku-zacalo/r~bfea0238ae9a11e49bec0025900fea04/?redirected=1551804168>

Registrovaná partnerství. *Europa.eu* [online]. Brussels, 2019 [cit. 2019-03-01]. Dostupné z: https://europa.eu/youreurope/citizens/family/couple/registered-partners/index_cs.htm

Seznam konaných místních referend. *Mvcr.cz* [online]. Praha, 2018 [cit. 2019-03-02]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/mistni-referenda-tabulka-hlaseni.aspx>

Spor o 1,8 miliardy v Plzni asi skončí. Místo obchodního centra má vzniknout nová čtvrť. *Ct24.ceskatelevize.cz* [online]. Praha: Česká televize, 2019 [cit. 2019-03-15]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/regiony/2757434-spor-o-18-miliardy-v-plzni-asi-skonci-misto-obchodniho-centra-ma-vzniknout-nova>

Stručná historie problematiky referenda ve vztahu k České republice. *Referenda ve vybraných zemích* [online]. Praha: Parlamentní institut, 2006 [cit. 2018-12-05]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20542>

Stručný přehled událostí od podání návrhu na místní referendum. *Referendum.plzen.eu* [online]. Plzeň [cit. 2019-03-05]. Dostupné z: https://referendum.plzen.eu/historie/chap_12160/historie-2.aspx

Usnesení ústavně-právního výboru- tisk 35. *Psp.cz* [online]. Praha, 2019 [cit. 2019-03-24]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=142587>

Usnesení ústavně-právního výboru- tisk 111. *Psp.cz* [online]. Praha, 2019 [cit. 2019-03-24]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=142574>

Usnesení ústavně-právního výboru- tisk 117. *Psp.cz* [online]. Praha, 2019 [cit. 2019-03-24]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=142577>

Ústavní zákon o referendu- tisk 117. *Psp.cz* [online]. Praha, 2018 [cit. 2019-03-24]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=133844>

Ústavní zákon o celostátním referendu- tisk 35. *Psp.cz* [online]. Praha, 2017 [cit. 2019-03-24]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=133135>

Ústavní zákon o celostátním referendu- tisk 111. *Psp.cz* [online]. Praha, 2018 [cit. 2019-03-24]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=133827>

Volba prezidenta republiky konaná ve dnech 11.01. – 12.01.2013. *Volby.cz* [online]. Praha: Český statistický úřad [cit. 2019-03-07]. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/prez2013/pe41?xjazyk=CZ&xv=1>

Volba prezidenta republiky konaná ve dnech 11.01. – 12.01.2013: Okres: Plzeň-město. *Volby.cz* [online]. Praha: Český statistický úřad [cit. 2019-03-07]. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/prez2013/pe41?xjazyk=CZ&xv=1&xnumnuts=3203>

Výsledek hlasování v místním referendu... *Referendum.plzen.eu* [online]. Plzeň [cit. 2019-03-05]. Dostupné z: https://referendum.plzen.eu/Files/referendum/prakticke_informace/Vysledky_referendum.pdf

Seznam zkratek

Nejvyšší správní soud	NSS
ústavní zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky	ÚSR
ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky	Ústava ČR
územní samosprávný celek	ÚSC
vyšší územní samosprávný celek	VÚSC
zákon č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení	ZOZ
zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod	LZPS
zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)	ZO
zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)	ZK
zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní	SŘS
zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu	ZMR
zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu	ZKR

Seznam grafů

Graf 5.1: Průměrná účast v letech 2006-2018	56
Graf 5.2: Počet závazných rozhodnutí v návaznosti na počet konaných místních referend v daném roce	57

Seznam tabulek

Tabulka 8.1: Účast v místním referendu v jednotlivých městských obvodech v Plzni.....	76
---	----